

**UNIVERSIDADE DE LISBOA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**MESTRADO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS**



**FACULDADE DE DIREITO**  
Universidade de Lisboa

**TEORIA GERAL DA ELEGIBILIDADE E DA INELEGIBILIDADE NO BRASIL**

**RUY NESTOR BASTOS MELLO**

**LISBOA**

**2020**

**UNIVERSIDADE DE LISBOA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**MESTRADO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS**



**FACULDADE DE DIREITO**  
Universidade de Lisboa

**TEORIA GERAL DA ELEGIBILIDADE E DA INELEGIBILIDADE NO BRASIL**

Dissertação de mestrado orientada pelo Senhor Professor Doutor VITALINO JOSÉ FERREIRA PROVA CANAS, apresentada no curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, Especialidade de Ciências Jurídico-Políticas, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, ano letivo 2017-2018, para obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídico-Políticas.

**RUY NESTOR BASTOS MELLO**

**LISBOA**

**2020**

À minha esposa CRISTIANE e aos  
nossos filhos RUY FILHO e RAFAELA.

## **AGRADECIMENTOS**

Nesse momento, é importante registrar gratidão às pessoas que foram fundamentais para o desfecho dessa etapa da minha vida profissional e acadêmica.

Inicialmente, agradeço aos servidores da Procuradoria Regional Eleitoral na Bahia, aos Juízes e servidores do Tribunal Regional Eleitoral da Bahia e aos Procuradores da República que, em algum momento, externaram palavras de incentivo e inspiração para realização do curso de Mestrado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Sou grato, igualmente, aos funcionários da Seção de Biblioteca e Pesquisa da Procuradoria da República na Bahia, pela valiosa ajuda na seleção e empréstimos de livros e obras jurídicas utilizadas no Mestrado.

Também manifesto gratidão aos colegas estudantes do curso de Mestrado, pelos contatos contínuos para solução de dúvidas, aprimoramento acadêmico e auxílio mútuo, o que possibilitou o conforto necessário para conclusão do curso. Uma palavra especial ao orientador, o Doutor VITALINO CANAS, que tão gentilmente aceitou esse encargo e cuja contribuição na elaboração da dissertação foi de extrema relevância, através do constante acompanhamento do trabalho e pelas anotações de incentivo e críticas bem fundamentadas que permitiram a melhoria de aspectos essenciais da dissertação.

Com relação à família, as palavras são poucas para expressar a plena gratidão pela companhia e apoio constantes dos meus pais, RUY e ZILDA, da minha esposa CRISTIANE e dos nossos filhos RUY FILHO e RAFAELA. O curso de Mestrado foi, na verdade, um projeto de toda a família, que acolheu esse meu sonho e me apoiou desde o início, mesmo suportando a ausência do convívio durante as aulas em Lisboa e na elaboração dos trabalhos escritos e da dissertação. A luta e a conquista são nossas. De coração, e com amor, meu muito obrigado.

Por fim, sou grato a Deus por tudo de bom na minha vida. O curso de Mestrado não teria sido exitoso sem a Sua constante presença ao meu lado, dando-me forças para continuar, mesmo longe da família e nos demais momentos difíceis dessa jornada. Deus é o farol, a iluminar meu caminho sempre para o bem e não foi diferente nessa experiência profissional, me conduzindo para uma boa finalização dos trabalhos, ora sintetizados nesta dissertação.

## RESUMO

A dissertação aborda a teoria da elegibilidade no Brasil, que consiste no direito de ser votado e faz parte do conjunto dos direitos políticos, ostentando a natureza de direito fundamental na ordem jurídica constitucional. Serão objeto de análise as principais características da elegibilidade, os seus elementos constitutivos e, em destaque, os fatores de impedimento a seu exercício, notadamente as causas de inelegibilidade. O trabalho reafirma, em essência, os fundamentos centrais da teoria clássica da elegibilidade, predominante na doutrina e jurisprudência brasileiras, mediante o enfrentamento de teorias contrapostas e com a apresentação de críticas e novas ideias para compreensão e aperfeiçoamento dos institutos jurídicos relacionados à elegibilidade. Inicialmente, serão estudados os direitos políticos em geral, no contexto da democracia e da soberania popular, e explicitadas as hipóteses constitucionais e legais de perda e suspensão desses direitos. Depois, serão tratados os contornos dogmáticos que definem a elegibilidade e a inelegibilidade, estabelecendo as diferenças conceituais e normativas entre as condições de elegibilidade, as causas de inelegibilidade e os encargos formais exigidos para se obter o registro de candidato, bem assim apontando cada um dos requisitos positivos da elegibilidade. Em acréscimo, serão enfrentados temas polêmicos sobre a inelegibilidade, como a natureza sancionatória ou não de suas espécies legais, a possibilidade de sua aplicação a fatos pretéritos e a eventual colidência do marco inicial para sua incidência com relação ao princípio constitucional da presunção de inocência. Também serão apreciados outros óbices ao exercício da elegibilidade, que são as penalidades de cassação ou cancelamento do registro de candidatura, diploma ou mandato pela prática de atos ilícitos na campanha eleitoral e a sanção de inabilitação para o exercício de função pública, justificando a autonomia dessas cominações perante a inelegibilidade. Ao final, serão discutidos os parâmetros para aferição pela Justiça Eleitoral, no processo de registro de candidatura, do descumprimento das condições de elegibilidade e da incidência de causas de inelegibilidade.

**Palavras-chave:** Elegibilidade; direitos políticos; teoria clássica da elegibilidade; inelegibilidade; registro de candidatura.

## ***ABSTRACT***

This dissertation addresses the theory of eligibility in Brazil, consisting of the right to be voted for and which is part of the collection of political rights, having the nature of a fundamental right in the constitutional system. It will be analyzed its main attributes, constituent elements and, in particular, the factors which hinder its exercise, especially the ineligibility causes. The study reaffirms, essentially, the main pillars of the classical eligibility theory, prevailing in Brazilian literature and jurisprudence, through duly counter-arguing opposed theories and presenting critiques and new ideas for the comprehension and improvement of institutes relating to eligibility. Initially, political rights in general will be analyzed, in the context of democracy and popular sovereignty, and the constitutional and legal hypotheses of loss and suspension of these rights will be indicated. Further, it will be presented the dogmatic framing which defines eligibility and ineligibility, through establishing the conceptual and normative differences between the conditions for eligibility, the causes of ineligibility and the formal requirements for obtaining a candidate registration, as well as informing each one of the eligibility positive requirements. Additionally, other controversial matters will be discussed, such as whether ineligibility has the nature of sanction, the possibility of its application towards past facts and the eventual collision of the initial timeframe for its incidence in relation to the constitutional principle of the presumption of innocence. Other obstacles towards eligibility will be discussed, which are the penalties of cassation or cancelling of registration, diploma or mandate due to the practice of illicit acts during political campaigns and the sanction of disqualification to hold public offices, while justifying the autonomy of these punishments before ineligibility. In the end, it will be brought forward a discussion regarding the parameters for assessment by the that Electoral Justice, in the process of candidacy registration, of the unfulfillment of the conditions for eligibility and the imposition of causes of ineligibility.

**Keywords:** Eligibility; political rights; classical eligibility theory; ineligibility; candidacy registration.

## SIGLAS E ABREVIATURAS<sup>1</sup>

ADC, ADCs	-	Ação(ões) Declaratória(s) de Constitucionalidade
ADI, ADIs	-	Ação(ões) Direta(s) de Inconstitucionalidade
ADPF	-	Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental
AgR	-	Agravo Regimental
AI	-	Agravo de Instrumento
AIJE	-	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
AIME	-	Ação de Impugnação de Mandato Eletivo
AIRC	-	Ação de Impugnação de Registro de Candidatura
ampl.	-	ampliado(a)
art., arts.	-	artigo, artigos
atual.	-	atualizado(a)
CE	-	Código Eleitoral
CF/88	-	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
Cfr.	-	confira, confronto
cit.	-	citado(a), cite-se, citação
coord.	-	coordenador(a)(es)
CPP	-	Código de Processo Penal
CRP	-	Constituição da República Portuguesa
Cta	-	Consulta
DJ, DJe	-	Diário da Justiça, Diário da Justiça eletrônico
DRAP	-	Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários
EC	-	Emenda Constitucional
ED	-	Embargos de Declaração
ed.	-	edição, editora
<i>et al.</i>	-	et alii (e outros)
etc.	-	et cetera (e o restante)
j.	-	julgado(a) em, julgamento em
LE	-	Lei das Eleições
LPP	-	Lei dos Partidos Políticos

---

<sup>1</sup> Nas transcrições de textos de normas, doutrina e jurisprudência, que foram mantidos em sua originalidade, podem existir siglas e abreviaturas distintas.

Min.	-	Ministro(a)
MPE	-	Ministério Público Eleitoral
MS	-	Mandado de Segurança
n.º, n.ºs	-	número, números
org.	-	organizador(a)(es), organização
p., pp.	-	página, páginas
PA	-	Processo Administrativo
pss.	-	publicado em sessão
RCED	-	Recurso contra Expedição de Diploma
RE	-	Recurso Extraordinário
Rel.	-	Relator(a)
REspe	-	Recurso Especial Eleitoral
rev.	-	revisto(a), revisado(a)
RMS	-	Recurso ordinário em Mandado de Segurança
RO	-	Recurso Ordinário
RRC	-	Requerimento de Registro de Candidatura
ss.	-	e seguintes
STF	-	Supremo Tribunal Federal
trad.	-	traduzido(a), tradução
TRE, TREs	-	Tribunal(is) Regional(is) Eleitoral(is)
TSE	-	Tribunal Superior Eleitoral
v. g.	-	<i>verbi gratia</i>
vol.	-	volume



## SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b>	<b>12</b>
1.1 Relevância do tema	12
1.2 Delimitação do objeto	13
1.3 Método, etapas e aspectos formais	15
<b>2. Direitos Políticos</b>	<b>18</b>
2.1 Democracia, soberania popular e os direitos políticos	18
2.2 Conteúdo dos direitos políticos	21
2.2.1 Direito de votar	22
2.2.1.1 Direito de votar em eleições	23
2.2.1.2 Direito de votar em plebiscitos e referendos	26
2.2.2 Direito de ser votado	27
2.2.3 Iniciativa popular	28
2.3 Perda e suspensão dos direitos políticos	30
2.3.1 Cancelamento da naturalização e aquisição de outra nacionalidade	32
2.3.2 Incapacidade civil absoluta	34
2.3.3 Condenação criminal transitada em julgado	36
2.3.4 Recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa	40
2.3.5 Improbidade administrativa	41
2.3.6 Prestação do serviço militar obrigatório	42
2.3.7 Exercício dos direitos políticos por brasileiros em Portugal	44
<b>3. Elegibilidade e inelegibilidade</b>	<b>45</b>
3.1 Conceito e natureza jurídica da elegibilidade	45
3.1.1 A teoria clássica: elegibilidade como direito subjetivo do cidadão	47
3.1.2 A elegibilidade como efeito jurídico do registro de candidatura	48
3.1.3 Análise crítica das teorias e prevalência da posição clássica	50
3.2 Definição da inelegibilidade	58
3.2.1 Tipicidade estrita das causas de inelegibilidade	59
3.2.2 Fundamentos justificantes da inelegibilidade	62
3.2.3 Classificação das espécies de inelegibilidade	66
3.3 Elegibilidade, inelegibilidade e <i>não elegibilidade</i> : distinção dos conceitos	69
3.4 Condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade: diferenças essenciais	74
3.4.1 Analfabetismo e alfabetização	78
3.4.2 Incompatibilidades	79

3.4.3 O alistamento eleitoral e os inalistáveis	82
<b>4. Requisitos positivos da elegibilidade</b>	<b>84</b>
4.1 Condições de elegibilidade	84
4.1.1 Nacionalidade brasileira (e os portugueses em caso de reciprocidade de direitos aos brasileiros em Portugal)	86
4.1.2 Alistamento eleitoral	88
4.1.3 Pleno exercício dos direitos políticos e a certidão de quitação eleitoral	89
4.1.3.1 Pagamento de multas aplicadas pela Justiça Eleitoral	91
4.1.3.2 Apresentação de contas de campanha eleitoral	93
4.1.4 Domicílio eleitoral na circunscrição	96
4.1.5 Filiação partidária	97
4.1.6 Idade mínima	99
4.1.7 Ser escolhido em convenção partidária	100
4.2 Requisitos formais do processo judicial de registro de candidatura	101
<b>5. Discussões relevantes sobre a inelegibilidade</b>	<b>104</b>
5.1 Inelegibilidade e sanção jurídica	105
5.1.1 Aplicação específica do tema e sua importância na teoria da elegibilidade	105
5.1.2 A inelegibilidade e os diferentes tipos de sanção na norma jurídica	107
5.1.3 Ausência de sanção nas hipóteses do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990	110
5.1.4 A “sanção de inelegibilidade” do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990	118
5.1.4.1 Incidência cumulativa da sanção de inelegibilidade do art. 22, XIX, e das causas de inelegibilidade das alíneas “d” ou “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990	124
5.2 Aplicação retroativa das hipóteses de inelegibilidade da LC n.º 64/1990	130
5.3 Compatibilidade da inelegibilidade com o princípio da presunção de inocência	136
5.3.1 Vinculação do princípio da presunção de inocência ao Direito Penal	138
5.3.2 Constitucionalidade do marco temporal estabelecido para início da inelegibilidade a partir da decisão judicial colegiada	142
5.4 A inelegibilidade e as demais situações de não elegibilidade	147
5.4.1 Sanções de cassação ou cancelamento do registro de candidatura, diploma ou mandato em razão de atos ilícitos na campanha eleitoral	147
5.4.1.1 Infrações aos arts. 30-A, 41-A e 73 ss. da Lei das Eleições e a prática de abuso de poder (político ou econômico), corrupção ou fraude	148
5.4.1.2 Irregularidades na propaganda eleitoral veiculada no rádio e na televisão (art. 45, VI e § 1º, da Lei das Eleições)	153
5.4.2 A penalidade de inabilitação para o exercício de função pública	156

5.5	Apreciação pela Justiça Eleitoral dos atos que ensejam o descumprimento das condições de elegibilidade ou a incidência de inelegibilidade	160
6.	<b>Conclusões</b>	163
	<b>Bibliografia</b>	176
	<b>Jurisprudência</b>	187
	<b>Legislação</b>	191
	<b>Apêndice I</b> (Súmulas do Tribunal Superior Eleitoral)	193
	<b>Apêndice II</b> (transcrições de disposições normativas)	195
	Constituição Federal	195
	Emenda Constitucional n.º 107/2020	200
	Código Eleitoral	202
	Lei das Eleições	206
	Lei dos Partidos Políticos	211
	Lei das Inelegibilidades (LC n.º 64/1990)	212
	Lei da Ficha Limpa (LC n.º 135/2010)	217
	Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral	218

## **1. Introdução**

### **1.1 Relevância do tema**

O Direito Eleitoral constitui um subsistema jurídico de elevada importância no Brasil, essencial ao funcionamento do regime democrático, à organização das eleições e à plena efetivação dos direitos políticos. Essa relevância é percebida pela extensa disciplina normativa eleitoral contida na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), no Código Eleitoral (CE – Lei n.º 4.737/1965), e nas diversas leis que regulam, detalhadamente, o alistamento, as eleições, os partidos políticos, as hipóteses de inelegibilidade, a estrutura e funcionamento dos órgãos da Justiça Eleitoral, entre outros aspectos.

A Justiça Eleitoral no Brasil é composta, essencialmente, pelos Juízes Eleitorais, Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) e pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), cujos membros são integrantes de outros ramos da Justiça comum ou oriundos da advocacia<sup>2</sup>. Essa Justiça Especializada possui competência para julgar os conflitos subjacentes ao Direito Eleitoral, tais como os pedidos de registro e impugnação de candidatura, a prestação de contas de candidatos e partidos políticos e os pedidos de cassação de mandatos. Perante essa Justiça, atua o Ministério Público Eleitoral (MPE)<sup>3</sup> na relevante função constitucional de garantidor do regime democrático, em todas as fases e instâncias do processo eleitoral, que se inicia com as convenções partidárias e se encerra com a diplomação dos eleitos.

Mostra-se ampla e variada, no Direito Eleitoral brasileiro, a produção doutrinária sobre a temática atinente às causas de inelegibilidade, isto é, os fatores que impedem o exercício da elegibilidade, o que se explica, principalmente, pelo advento da inovadora e polêmica Lei Complementar (LC) n.º 135/2010, a conhecida Lei da Ficha Limpa, que alterou profundamente a LC n.º 64/1990, sobretudo para acrescentar novas causas de inelegibilidade, aumentar o período dos impedimentos e estabelecer a decisão condenatória judicial colegiada como o momento inicial para incidência de algumas de suas hipóteses legais, sendo desnecessário aguardar-se o trânsito em julgado da condenação.

---

<sup>2</sup> Cfr. arts. 119 e 120, CF/88, e art. 32, CE. Anote-se que as Juntas Eleitorais também integram a Justiça Eleitoral (art. 118, CF/88), competindo-lhes a apuração das eleições municipais e a diplomação dos eleitos (art. 40, CE).

<sup>3</sup> Adota-se, neste estudo, o uso consolidado do nome “Ministério Público Eleitoral”, mas, a rigor, na forma do art. 128, CF/88, inexistente formalmente esse ramo do Ministério Público, devendo-se falar, tecnicamente, em exercício da função eleitoral, que é compartilhada pelo Ministério Público Federal e pelos Ministérios Públicos dos Estados.

Todavia, ressen-te-se a comunidade jurídica da ausência de uma obra que aborde, de modo abrangente, a teoria geral da elegibilidade, buscando definir, com base na interpretação do ordenamento jurídico vigente, os elementos constitutivos do direito de ser votado e os diferenciando das inelegibilidades e dos requisitos formais do registro de candidatura.

O que se verifica no cenário jurídico atual do Direito Eleitoral no Brasil é que a jurisprudência, principalmente a produzida pelo TSE, é a fonte primordial que molda a estrutura dos institutos jurídicos eleitorais vinculados à elegibilidade. Sucede que, em razão da característica de sazonalidade dos membros que integram a Justiça Eleitoral, porquanto os Juízes singulares e os integrantes dos Tribunais exercem a judicatura eleitoral, em regra, por mandatos temporários de 2 (dois) anos, vivencia-se com preocupação as constantes mudanças de entendimentos jurídicos sobre temas sensíveis da jurisdição eleitoral, situação que milita contra os postulados da previsibilidade e segurança jurídica dos cidadãos.

A par disso, outra dificuldade encontrada para compreensão e fixação de conceitos teóricos precisos sobre os institutos do Direito Eleitoral decorre das diversas e frequentes modificações na legislação eleitoral. Não há, nesse ramo jurídico, estabilidade nas normas de regramento das condutas dos atores do processo eleitoral, sendo comum a alteração, a cada novo período de eleições, que ocorrem a cada 2 (dois) anos, dos diversos atos normativos que disciplinam os processos de escolha de candidatos nos pleitos eleitorais.

Não se ignora que a jurisprudência e a lei têm funções importantes na construção e definição do direito à elegibilidade. Todavia, é imprescindível que a doutrina exerça o seu papel de fonte igualmente relevante do Direito Eleitoral, através da consistente produção de estudos científicos sobre as regras, valores e princípios jurídicos do ordenamento positivo eleitoral, para que possam servir como paradigma de avaliação das decisões judiciais. É com este escopo que a dissertação se apresenta, visando a discutir criticamente a teoria do direito à elegibilidade e apresentar sua estrutura dogmática adequada, coerente e compatível com o direito posto.

## **1.2 Delimitação do objeto**

De modo específico, a dissertação ratifica os principais conceitos teóricos defendidos pela teoria clássica ou tradicional da elegibilidade, que compreende o direito de ser votado como o direito abstrato e geral atribuível ao cidadão que cumprir os requisitos ou condições de elegibilidade e não incidir nas causas de inelegibilidade. Neste propósito, serão confrontados

os contundentes argumentos de teses doutrinárias que buscam estabelecer diferente conotação desse direito, especialmente a posição que, com base na teoria do fato jurídico, define a elegibilidade como o efeito jurídico decorrente do deferimento do registro de candidatura.

A opção entre uma ou outra teoria da elegibilidade é fundamental para o descortino e aplicação dos diversos institutos jurídicos eleitorais vinculados à configuração e ao exercício do direito de ser votado. Trata-se de definir o suporte teórico para compreender temas como a estipulação formal e incidência concreta das hipóteses de inelegibilidade; a natureza jurídica sancionatória ou não da inelegibilidade; a possibilidade de sua aplicação retroativa; a eventual infringência ao princípio da presunção de inocência na definição do momento inicial de fruição da inelegibilidade; e os reflexos que podem acarretar à elegibilidade as situações de cassação ou cancelamento do registro, diploma ou mandato por atos ilícitos eleitorais.

De antemão, pode-se dizer que os conceitos semânticos de elegibilidade e inelegibilidade são de fácil assimilação: elegível é quem pode ser eleito e inelegível é o contrário, aquele que não pode ser eleito. Contudo, no rigor da apreciação técnico-jurídica, com base na análise da Constituição Federal e das leis infraconstitucionais, a distinção não é tão simplória, encerrando os referidos institutos conteúdos, naturezas e campos de aplicação diversos, podendo-se adiantar que a elegibilidade é o direito e a inelegibilidade, uma das possibilidades de restrição desse direito, mas não a única.

Esse debate é intensamente rico em virtude da qualidade da doutrina produzida em prol de uma ou de outra concepção teórica, sendo objetivo do estudo renovar a convicção da teoria tradicional acerca da natureza jurídica da elegibilidade e dos elementos que a caracterizam e limitam o seu exercício, sem prejuízo de, quando necessário, demonstrar os equívocos da posição clássica sobre certas temáticas que precisam ser mais bem debatidas e acertadas, o que não prejudica o contexto geral dessa teoria.

Digno de registro, contudo, que a dissertação não tecerá comentários específicos sobre cada uma das hipóteses constitucionais ou legais de inelegibilidades, bem como acerca do numeroso rol de causas normativas de incompatibilidades e dos correspondentes prazos de desincompatibilização. Os limites e escopo do trabalho, que se voltam à teoria geral da elegibilidade, não permitem esse aprofundamento, podendo se fazer a análise detalhada de cada inelegibilidade ou incompatibilidade nas diversas obras referenciadas na dissertação.

Pelas mesmas razões, não se abordará com detalhes o direito processual relacionado à elegibilidade, isto é, os aspectos concernentes à apreciação do pedido de registro de candidatura e às formas e prazos dos meios de impugnação à elegibilidade. O foco do trabalho é o direito

material da teoria da elegibilidade, a despeito de se aludir ocasionalmente a questões de natureza processual para melhor entendimento de determinado assunto em apreciação.

Por fim, relevante apontar que não se discutirá a teoria da elegibilidade de outros Estados nacionais além do Brasil, dada a diversidade de relevantes ordens jurídicas a serem estudadas, o que ultrapassaria sem dúvida as balizas regulamentares da presente obra<sup>4</sup>. No entanto, considerando a similitude do tratamento dispensado a certos aspectos do tema de fundo, serão anotados alguns apontamentos comparativos com relação ao ordenamento jurídico português, trazendo contribuições valorosas da doutrina lusitana sobre os temas centrais tratados nesse estudo, relacionados aos direitos políticos, democracia e elegibilidade<sup>5</sup>.

### 1.3 Método, etapas e aspectos formais

Para elaboração do trabalho, foi utilizado em geral o método técnico-jurídico de apreciação do pensamento doutrinário, das normas jurídicas e da jurisprudência, principalmente do TSE e do Supremo Tribunal Federal (STF). Com base nessa metodologia, a abordagem da dissertação é predominantemente teórica, mediante o confronto de ideias e a análise do ordenamento positivo, sendo, por vezes, respaldada em exemplos concretos, de julgados das Cortes Eleitorais ou relacionados à experiência do autor nas lides forenses eleitorais<sup>6</sup>.

O estudo, advirta-se, não é pautado por prejulgamentos ou definições apriorísticas sobre a elegibilidade, pois a doutrina deve ser sempre isenta, técnica e científica, independentemente da atividade profissional exercida pelo jurista. Nesta dissertação, não se faz digressão a uma suposta ordem jurídica ideal na visão do intérprete, ao contrário, o trabalho é fundado na legislação eleitoral em vigor, que é, inclusive, mais adequada e sistemática do que a lei de outrora, sem embargo de se fazer a crítica sobre a atecnia de algumas das normas vigentes e de apresentar considerações sobre o regramento pretérito dos institutos eleitorais.

---

<sup>4</sup> Sobre o tratamento da inelegibilidade no direito comparado, cfr. ALVIM, Frederico Franco, “A elegibilidade e seus impedimentos no Direito Comparado e nos pactos internacionais”, in FUX, Luiz *et al.* (coord.), *Elegibilidade e inelegibilidades*, Tratado de Direito Eleitoral, vol. 3, Belo Horizonte, Forum, 2018, pp. 35-88.

<sup>5</sup> Não se verifica em Portugal – como ocorre no Brasil – uma fundada controvérsia sobre a elegibilidade, havendo apenas a discussão e definição de questões pontuais nos processos eleitorais, especialmente com relação à fase da habilitação dos candidatos. Ademais, como explica JORGE MIRANDA (*Direito Eleitoral*, Coimbra, Edições Almedina, 2018, pp. 17-18), inexistente na doutrina portuguesa uma produção de porte sobre o Direito Eleitoral, apenas se encontrando referências ao tema em obras de Direito Constitucional, além de não haver um Código Eleitoral específico, cuja elaboração é considerada pelo autor como um “imperativo democrático de cidadania” (*Ibidem*, p. 81) para permitir o adequado conhecimento da matéria e fomentar a participação política dos cidadãos.

<sup>6</sup> O autor exerceu a função de Procurador Regional Eleitoral nos Estados de Sergipe (2010-2012) e da Bahia (2014-2017), entre outras atribuições relacionadas à temática eleitoral, no âmbito do Ministério Público Federal.

Como etapas concretas do estudo, se fará inicialmente, a partir do segundo capítulo, uma incursão introdutória sobre os direitos políticos no Brasil e sua vinculação com o regime democrático e o princípio da soberania nacional. Nessa fase, será sistematizado o conteúdo dos direitos políticos na forma estabelecida pelo regramento constitucional, que abrange o direito de votar em eleições, plebiscitos e referendos; o direito de ser votado; e a iniciativa popular na elaboração de projetos de lei. Serão ainda examinadas as situações de perda e suspensão dos direitos políticos, temática fundamental para compreensão posterior da condição de elegibilidade relativa ao pleno exercício dos direitos políticos.

Na sequência, no terceiro capítulo, se adentrará no direito à elegibilidade, contextualizando-o no âmbito normativo constitucional e legal. Serão apontadas a natureza jurídica e a definição da elegibilidade e se analisará a importante discussão sobre as teorias jurídicas que fundamentam esse instituto no Direito Eleitoral brasileiro, resultando na afirmação da preponderância da teoria clássica da elegibilidade, apesar da necessidade de depuração e aperfeiçoamento da visão tradicional sobre alguns institutos jurídicos eleitorais.

Ainda nesse capítulo da obra, será conceituada a inelegibilidade, explicitando a observância do postulado da tipicidade estrita, os fundamentos constitucionais para criação de causas de inelegibilidade e a classificação doutrinária das hipóteses de inelegibilidade. Serão também expostas as necessárias distinções sobre o conteúdo jurídico das expressões *elegibilidade*, *inelegibilidade* e *não elegibilidade*, para melhor compreender o que é gênero e espécie na teoria da elegibilidade. Na parte derradeira desse capítulo, se fará análise conclusiva sobre os aspectos primordiais que distinguem as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade, discutindo concretamente em qual categoria jurídica se incluem as situações relativas ao analfabetismo, incompatibilidades, alistamento eleitoral e inalistáveis.

No capítulo quarto do estudo, serão apresentadas e detalhadas cada uma das condições de elegibilidade, previstas na CF/88 e na legislação ordinária, especificando a fundamentação normativa e o alcance interpretativo de suas disposições. Será dado especial relevo à condição alusiva ao pleno exercício dos direitos políticos e ao conteúdo da certidão de quitação eleitoral, que comprova o cumprimento desse requisito, apontando-se, ainda, a ausência de justificação constitucional para certificação do pagamento de todas as espécies de multas aplicadas pela Justiça Eleitoral. Também serão listados e indicados, nessa parte do estudo, os requisitos formais ou instrumentais do processo de registro de candidatura.

No quinto capítulo, serão tratadas as questões essenciais sobre a inelegibilidade, especialmente o tema da natureza jurídica sancionatória ou não de suas hipóteses legais. Será



analisada a possibilidade jurídica de aplicação retroativa desse óbice à elegibilidade para situações fáticas ocorridas antes da edição do ato normativo que criou a inelegibilidade e, em acréscimo, se discutirá acerca da compatibilidade constitucional do marco temporal estabelecido para início da fruição do impedimento, que prescinde do trânsito em julgado da condenação judicial em algumas das causas de inelegibilidade da LC n.º 64/1990.

Além disso, será apreciada a repercussão que apresentam à elegibilidade os casos de cassação ou cancelamento do registro de candidatura, diploma ou mandato pela prática de atos ilícitos na campanha eleitoral e da pena de inabilitação para o exercício de função pública, discorrendo sobre suas naturezas jurídicas distintas da inelegibilidade. Por fim, serão demonstrados os limites atribuídos ao Juiz Eleitoral para apreciação dos atos que ensejam o não atendimento das condições de elegibilidade ou a incidência de inelegibilidades.

Sobre a formatação da obra, além da listagem inicial das siglas e abreviaturas utilizadas, anota-se ao final do trabalho a relação dos julgados (Jurisprudência) e dos atos normativos (Legislação) referidos no estudo, constando ainda, no corpo da obra, algumas transcrições de relevantes decisões ou normas para compreensão dos aspectos doutrinários abordados. Em complemento, com o objetivo de facilitar a leitura e análise da jurisprudência e da legislação, são apresentados dois Apêndices, contendo a redação das Súmulas do TSE e dos principais dispositivos da CF/88 e das leis infraconstitucionais mencionados na dissertação.

No tocante à legislação eleitoral, vale esclarecer que a Emenda Constitucional (EC) n.º 107/2020, promulgada por conta da pandemia da Covid-19, adiou as datas das eleições municipais de 2020 e modificou os correlatos prazos eleitorais dos pedidos de registro de candidatura, desincompatibilização, propaganda eleitoral, prestação de contas etc. Por se tratar essa EC de norma de vigência temporária, optou-se por manter de modo geral, na dissertação, as referências às datas e aos prazos usuais da legislação eleitoral, sem prejuízo de se ressaltar, topicamente, as alterações efetuadas por esse novel ato normativo.

Em conclusão, o trabalho que ora se apresenta tem o sincero e humilde objetivo de servir de subsídio doutrinário para aperfeiçoamento crítico da teoria clássica da elegibilidade, discutindo-se as questões mais relevantes sobre a existência e usufruto desse direito pelos cidadãos e a incidência de inelegibilidades. Almeja-se que, ao final, seja propiciado ao leitor a compreensão adequada da teoria da elegibilidade, o que permitirá o aprofundamento dos estudos e discussões jurídicas acerca desse importante tema no Direito Eleitoral no Brasil.

## 2. Direitos Políticos

### 2.1 Democracia, soberania popular e os direitos políticos

A compreensão do que significa *democracia* nos Estados contemporâneos envolve a análise de dois aspectos essenciais e indissociáveis: a forma de acesso ao poder estatal e o conteúdo material das relações travadas entre o Estado e os cidadãos.

Sob a análise instrumental, é democrático o Estado que garante aos cidadãos um processo de eleições regulares para ocupação dos cargos públicos eletivos, consagrando e protegendo os direitos políticos com vistas a permitir que a maior parte de seu povo – grupo de pessoas com vínculo de nacionalidade – possa exercer o direito de votar e de ser votado nos pleitos eleitorais, participando direta e formalmente do governo estatal.

Não basta, contudo, legitimar o acesso ao exercício do poder público<sup>7</sup>. A democracia exige também a devida observância dos valores e princípios inerentes aos direitos individuais e coletivos estabelecidos na Constituição Federal, porquanto “não há direitos humanos sem democracia, tampouco democracia sem direitos humanos”<sup>8</sup>. Um regime de governo, para que possa ser considerado efetivamente democrático, deve reunir permanentemente certos elementos e características essenciais, como a separação e interdependência dos poderes, a proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais e o respeito, entre outros, aos princípios da legalidade, responsabilização estatal, liberdade e igualdade das pessoas<sup>9</sup>.

Nos termos da CF/88, a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, o que implica afirmar que, além das características substanciais da democracia, impõe-se às estruturas governamentais, e ao povo, o dever de obediência ao Direito posto, escudo de proteção e definição de regras para regulação da vida em sociedade. Ao lado do princípio democrático, é também marca do Estado brasileiro o princípio republicano, notadamente pela previsão na Carta Magna da periodicidade das eleições populares e da temporalidade dos mandatos políticos, evitando a vitaliciedade do usufruto do poder estatal.

---

<sup>7</sup> Adverte sabiamente JORGE MIRANDA que, mesmo em alguns dos atuais sistemas políticos totalitários, são mantidas as eleições como forma de legitimação do poder, concluindo que, em tais casos, “a eleição é eleição em sentido formal, não em sentido material, não resulta de competição plural” (*Direito Eleitoral ...*, cit., p. 41).

<sup>8</sup> PIOVESAN, Flávia, “Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos”, in *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 1, n.º 1, São Paulo, 2004, p. 26. Disponível em <<http://sur.conectas.org/home/edicao-01/>>, acesso em 21/5/2019.

<sup>9</sup> Cfr. SARLET, Ingo *et al.*, *Curso de Direito Constitucional*, 3ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2014, p. 662.

Um outro elemento essencial da democracia é a concepção de que o povo tem o direito soberano de se autogovernar, mediante a participação direta ou indireta na tomada de decisões políticas do Estado. Desse modo, assume como relevante o conceito da democracia política ou representativa, em que se avulta a importância de compreender a forma pela qual se erigem as relações estatais de poder e como são eleitos os representantes políticos do povo, mediante a maior participação popular possível.

Assim, analisando-se as espécies de democracia com base na intensidade da participação popular, vige atualmente nas sociedades contemporâneas, inclusive no Brasil, o modelo de democracia semidireta, em que os cidadãos escolhem seus representantes para administrar os interesses do Estado e também exercem diretamente parcelas específicas do poder político, especialmente nos casos em que são chamados a opinar através de plebiscitos e referendos e na iniciativa para apresentação de projetos de lei<sup>10</sup>.

A soberania popular é, nessa ordem de ideias, o princípio jurídico que dá sustentação ao ordenamento positivo do Estado Democrático, explicitando o respeito aos interesses da maioria da população na escolha de seus representantes políticos<sup>11</sup>, sem descuidar da observância dos direitos fundamentais<sup>12</sup> e da preservação das minorias<sup>13</sup>. A Constituição Federal brasileira, não sem motivo, erige a soberania (interna e externa) como o primeiro dos fundamentos da República (art. 1º, I, CF/88), além de prever que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (art. 1º, parágrafo único, CF/88). Em suma, o povo brasileiro é soberano e o detentor, em última instância, do poder do Estado, cuja forma de exercício é estabelecida na própria Constituição.

É também em razão direta do princípio da soberania popular que são instituídos os direitos políticos, que consistem nos direitos fundamentais dos cidadãos de participarem das decisões estatais, ativa ou passivamente, conforme expressamente registrado no art. 14, *caput*,

---

<sup>10</sup> Sobre as diversas formas de exercício da democracia, cfr. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Curso de direito constitucional*, 36ª ed., rev. e atual., São Paulo, Saraiva, 2010, pp. 108-125.

<sup>11</sup> Para CARLOS BLANCO DE MORAIS, “a Democracia como regime político pressupõe que a legitimidade do modelo de organização do Estado e do exercício do poder político radique na vontade livre, plural e soberana do povo manifestada através do critério da maioria, expressa na eleição dos seus representantes e, extraordinariamente, em atos referendários ou plebiscitários” (*O Sistema Político*, Coimbra, Almedina, 2017, p. 68).

<sup>12</sup> JOSÉ AFONSO DA SILVA destaca que, pelo princípio democrático, “há de constituir uma democracia representativa e participativa, pluralista, e que seja a garantia geral da vigência e eficácia dos direitos fundamentais” (*Curso de direito constitucional positivo*, 42ª ed., rev. e atual., São Paulo, Malheiros, 2019, p. 124).

<sup>13</sup> Cfr. TENÓRIO, Rodrigo, *Direito Eleitoral*, São Paulo, Método, 2014, p. 6; e SAMPAIO, José Adércio Leite, *A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional*, Belo Horizonte, Del Rey, 2002, pp. 550-561.

CF/88, que dispõe que a “soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”<sup>14</sup>.

O direito de sufrágio, por sua vez, constitui o núcleo essencial dos direitos políticos e corresponde, em resumo, às prerrogativas asseguradas aos cidadãos de elegerem seus representantes políticos no Estado e de serem eleitos para cargo público eletivo<sup>15</sup>. Esse direito não é assegurado a todos os nacionais, mas somente àqueles que atendem certas exigências legais e não incidem em determinadas situações que impedem o gozo dos direitos políticos<sup>16</sup>.

Destarte, para usufruir dos direitos políticos, é necessário inicialmente que o brasileiro se qualifique como cidadão, o que pressupõe o ato administrativo de alistamento no corpo de eleitores do Estado. A partir de então, o nacional passa a exercer a cidadania, que também é um dos fundamentos da República brasileira e pode ser conceituada, em sentido técnico jurídico, como o plexo de direitos e deveres do eleitor para com o Estado, especialmente os relacionados com a sua qualificação política para participar das decisões estatais<sup>17</sup>.

Efetuada a inscrição do indivíduo no quadro de eleitores, tarefa cuja organização compete à Justiça Eleitoral, lhe será permitido o exercício do direito de sufrágio em sua dimensão ativa, podendo escolher os candidatos em eleição através do voto. Já com relação à *capacidade eleitoral passiva*, que é o direito de o cidadão ter seu nome submetido ao escrutínio

---

<sup>14</sup> Sobre a natureza de direitos fundamentais dos direitos políticos, cfr. SARLET, Ingo *et al.*, *Curso de Direito Constitucional ...*, cit., pp. 665-670; e GUEDES, Néviton, “Comentários aos artigos 14 a 16 da Constituição Federal”, in CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* (coord.), *Comentários à Constituição do Brasil*, São Paulo, Saraiva/Almedina/IDP, 2013, pp. 659-661. Defende igualmente JORGE MIRANDA que “os direitos políticos são direitos fundamentais e com natureza de direitos, liberdades e garantias” (*Direito Eleitoral ...*, cit., p. 102).

<sup>15</sup> Cfr. GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral*, 14ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo, Atlas, 2018, p. 72; e MORAES, Alexandre de, *Direito Constitucional*, 31ª ed., São Paulo, Atlas, 2015, p. 242. No âmbito do direito português, em semelhante sentido, cfr. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; e MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4ª ed., rev., Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 669. Saliente-se, conforme anotam os autores portugueses, que, nos estritos termos dos arts. 49º e 50º da Constituição da República Portuguesa (CRP), o sufrágio designa apenas o direito de votar e de participar em eleições, decorrendo a capacidade eleitoral passiva da previsão constitucional do direito de acesso a cargos públicos.

<sup>16</sup> Cfr. CARVALHO, Volgane Oliveira, *Manual das inelegibilidades: condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade na jurisprudência atual do TSE*, Curitiba, Juruá, 2016, p. 22.

<sup>17</sup> MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO define a cidadania como “o *status* de nacional acrescido dos direitos políticos”, concluindo que “a nacionalidade – no Direito brasileiro – é condição necessária mas não suficiente da cidadania” (*Curso de direito constitucional ...*, cit., p. 142, grifos do autor). De modo semelhante, a lição de OLIVAR AUGUSTO ROBERTI CONEGLIAN: “Não se confunde cidadania com nacionalidade. Esta última é o vínculo que o sujeito tem com o território do Estado, e que se estabelece tanto por nascimento como por naturalização. Já aquela é um atributo jurídico-político decorrente do direito de participar do governo pela representação política, que no Brasil se expressa em geral pelo ato de votar e/ou ser votado.” (*Inelegibilidade: inelegibilidade e proporcionalidade, inelegibilidade e abuso de poder*, Curitiba, Juruá, 2008, p. 39). Observe-se, por fim, que também é possível conceituar a cidadania em sentido mais amplo, abarcando outros direitos que não apenas os políticos, tais como o exercício dos direitos sociais e econômicos (cfr. PINTO, Djalma; PETERSEN, Elke Braid, *Comentários à lei da ficha limpa*, São Paulo, Atlas, 2014, p. 191).

eleitoral, o ordenamento jurídico prevê uma série de outras exigências, condições e fatores de impedimentos para o seu exercício, que serão objeto de estudo pormenorizado nesse trabalho.

A dimensão passiva dos direitos políticos encerra o conceito de elegibilidade, fator que legitima a obtenção popular de cargos públicos e a direção, pelo povo, de seu destino político. A elegibilidade é, junto com o direito de votar, uma das maiores conquistas da sociedade contemporânea e seu estudo teórico adequado se revela fundamental para compreender e fiscalizar o grau de obediência e respeito do Estado aos direitos políticos de seus cidadãos e, em última essência, à própria sobrevivência da democracia como regime de governo estatal.

## 2.2 Conteúdo dos direitos políticos

De modo semelhante ao signo democracia, a expressão *direitos políticos* apresenta diversas acepções e conteúdos jurídicos<sup>18</sup>.

Em caráter amplo, os direitos políticos alcançam “as prerrogativas e os deveres inerentes à cidadania”<sup>19</sup>, abrangendo o direito de o cidadão participar do governo, da administração e do funcionamento do Estado, através de diversos instrumentos, como o exercício do voto em eleições, referendos e plebiscitos, a ocupação de cargos públicos (eletivos ou não), a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, a participação em partidos políticos, a postulação judicial de mandados de segurança, *habeas corpus* e ação popular (art. 5º, LXVIII, LXIX e LXXIII, CF/88), entre outros atos e técnicas de concretização da cidadania<sup>20</sup>.

Já em sentido restrito, que se aproxima do conceito do direito de sufrágio, os direitos políticos vinculam-se juridicamente apenas aos direitos de votar (dimensão ativa) e de ser votado (dimensão passiva), constituindo a prerrogativa garantida ao cidadão de, através da eleição, escolher seus representantes políticos e de ser votado e, eventualmente, eleito.

---

<sup>18</sup> Anote-se que não é incomum verificar, em alguns doutrinadores, uma certa conotação emocional na apreciação do tema, o que é explicado de algum modo em virtude das lutas históricas populares em prol de um regime que preste a deferência à vontade do povo na escolha periódica de seus representantes. Não obstante, o enfoque doutrinário sobre o assunto deve se apartar desse fator metajurídico, sob pena de inadequada apreciação das especificidades de seu tratamento no contexto do ordenamento jurídico brasileiro.

<sup>19</sup> GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 5.

<sup>20</sup> Para JOSÉ AFONSO DA SILVA, estas prerrogativas constituem os direitos políticos positivos (*Curso de direito constitucional* ..., cit., p. 352), havendo, de outro lado, os *direitos políticos negativos*, que seriam compostos “das regras que *privam* o cidadão, pela perda definitiva ou temporária (suspensão), da totalidade dos direitos políticos de votar e ser votado, bem como daquelas regras que determinam restrições à elegibilidade do cidadão, em certas circunstâncias: as *inelegibilidades*” (*Ibidem*, p. 384, grifos do autor).

O conceito amplo de direitos políticos é obtido a partir da análise e interpretação sistemática de toda a Constituição Federal, que, realmente, garante ao cidadão brasileiro, bem assim ao estrangeiro<sup>21</sup>, as formas gerais de participação e de controle da atividade estatal, inclusive a atuação em partidos políticos<sup>22</sup>. Sucede que, ao se apreciar as específicas normas da CF/88 sobre os direitos políticos, nos seus arts. 14 a 16, percebe-se que o foco central do regramento constitucional diz respeito apenas aos direitos de votar e ser votado, aos mecanismos de consulta direta à população e à iniciativa do povo no processo legislativo.

Nesta senda, com base na disciplina constitucional brasileira, adota-se no presente estudo a conceituação de direitos políticos em sentido estrito, que engloba, em seu conteúdo, três segmentos essenciais<sup>23</sup>: (i) o *direito de votar* para fins de (a) ocupação de cargos eletivos e (b) de aprovação prévia ou posterior dos atos legislativos ou administrativos (plebiscitos e referendos); (ii) o *direito de ser votado* em eleições; e (iii) a *iniciativa popular* como forma de participação do povo no processo legislativo<sup>24</sup>.

## 2.2.1 Direito de votar

Direito de sufrágio e direito de votar são conceitos distintos.

O sufrágio, como dito, consiste no direito público subjetivo atribuído ao cidadão, que abrange o direito de votar e a prerrogativa de ser votado. Já o direito de votar se refere apenas à concretização de uma parcela do direito de sufrágio, concernente ao exercício do voto a

---

<sup>21</sup> O estrangeiro, em que pese não exerça os direitos políticos de votar e ser votado em razão do resguardo da soberania nacional, é beneficiário dos direitos e garantias fundamentais contidos no art. 5º da CF/88 e, nessa condição, lhe é permitido o exercício de certas atividades políticas, como as prerrogativas de se manifestar livremente, se reunir e se associar com outras pessoas. Também é possível ao estrangeiro se filiar a partidos políticos, conquanto inexistente vedação no art. 17 da Carta Magna ou nas Leis n.ºs 9.096/1995 e 13.445/2017.

<sup>22</sup> PAULO THADEU GOMES DA SILVA, aludindo ao conceito amplo de direitos políticos, afirma, com razão, que “a localização topográfico-formal dos direitos políticos nos arts. 14 a 16 da Constituição não pode impedir a inclusão, em seu rol exemplificativo, do disposto no art. 17 do mesmo texto e que tem por título *Dos Partidos Políticos*” (“Inclusão eleitoral e efetivação dos direitos políticos”, in RAMOS, André de Carvalho (coord.), *Temas de Direito Eleitoral no Século XXI*, Brasília, Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 42, grifos do autor. Disponível em <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/temas-de-direito-eleitoral-no-seculo-xxi>>, acesso em 8/8/2019), justificando ao final que, “entre os direitos políticos, há aqueles atinentes à instituição de e ao pertencimento a determinado partido político” (*Ibidem*, p. 42).

<sup>23</sup> De acordo com essa classificação, cfr. SARLET, Ingo *et al.*; *Curso de Direito Constitucional* ..., cit., p. 670.

<sup>24</sup> Ensina PAULO THADEU GOMES DA SILVA que o sentido de sufrágio, geralmente associado à *escolha* através do voto, deve englobar os significados de aprovação e concordância (expressões pertinentes ao plebiscito e referendo), o que torna válido o destaque à iniciativa popular como uma categoria semântica distinta da alusiva aos direitos de votar e de ser votado (cfr. “Inclusão eleitoral e efetivação dos direitos políticos” ..., cit., p. 44).

candidatos a cargos eletivos, para o fim de escolher as pessoas que irão administrar os interesses da população, ou em referendos e plebiscitos<sup>25</sup>.

O direito de votar é concedido ao indivíduo inscrito no alistamento eleitoral, isto é, o procedimento administrativo que confere ao nacional a situação jurídica de cidadão, integrando-o aos eleitores do Estado. Mais adiante, será explicitado sobre o alistamento eleitoral, seus requisitos e sua previsão normativa como condição de elegibilidade.

Tanto no que concerne às eleições em geral, como para votação nos instrumentos de consulta popular, o direito de votar encerra qualidades especiais que evoluíram ao longo do tempo, em virtude da resistência popular em favor da derrocada de regimes políticos monárquicos ou ditatoriais e pela ascensão do povo ao poder. De forma didática, serão apontadas a seguir algumas dessas características quanto ao direito de votar nas eleições para ocupação de cargos eletivos, bem assim serão anotadas as peculiaridades, condições de fruição e objetivos distintos da votação nos plebiscitos e referendos.

### 2.2.1.1 Direito de votar em eleições

Na quadra atual dos Estados civilizados, no qual se inclui o Brasil, a marca essencial do sufrágio é a *universalidade* de seus titulares. O direito de votar deve ser atribuído à maior parcela possível da população, somente se admitindo restrições proporcionais e razoáveis, notadamente àqueles que não tenham condições de exercer a cidadania (os menores de idade, os estrangeiros etc.) e nas situações de não atendimentos a requisitos gerais<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Nesse sentido, afirma PINTO FERREIRA: “Sufrágio, voto e escrutínio têm significados técnicos diferentes. O *sufrágio* é um direito público subjetivo democrático, o *voto* é o exercício do direito, o *escrutínio* é o modo do exercício.” (*Comentários à Constituição Brasileira*, vol. 1, São Paulo, Saraiva, 1989, p. 290, grifos do autor). FLÁVIO CHEIM JORGE *et al.* entendem, diversamente, que o sufrágio corresponde apenas ao direito de votar, alcançando, nessa conceituação, as manifestações do plebiscito, referendo e iniciativa popular (*Curso de direito eleitoral*, 2ª ed., rev., ampl. e atual., Salvador, Ed. JusPodivm, 2017, pp. 83-84). Já LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVES, embora concorde com a distinção técnica, anota que “a comparação entre o art. 14, *caput*, que fala em ‘sufrágio universal’, e o art. 60, § 4º, II, da Constituição, que fala em ‘voto universal’, autoriza, porém, o uso das duas palavras como sinônimas” (*Direito Eleitoral*, 3ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo, Atlas, 2018, p. 54).

<sup>26</sup> Não era o que ocorria na Constituição imperial de 1824, em que vigorava o modelo de sufrágio censitário, pelo qual “O direito ao voto era concedido somente aos homens livres e proprietários, de acordo com seu nível de renda, fixado na quantia líquida anual de cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos. Para ser eleito, o cidadão também tinha que comprovar renda mínima proporcional ao cargo pretendido.” (Fonte: <<http://www.senado.gov.br/noticias/especiais/constituicao25anos/historia-das-constituicoes.htm>>, acesso em 21/2/2019). Sobre outros aspectos históricos dos direitos políticos no Brasil e, consequentemente, do direito de votar, cfr. CUNHA, André Luiz Nogueira da, *Direitos políticos: representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades*, São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2004, pp. 37-51.

O voto deve ser *direto*, ou seja, os cidadãos escolhem seus candidatos sem intermediários. O voto é um ato de vontade pessoal e individual, direcionado diretamente a candidato e, no caso de eleição pelo sistema proporcional de votos, também a partido político.

Há, porém, duas situações de votação indireta na legislação brasileira: (i) de acordo com o art. 81 da CF/88, no caso de vacância dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República nos últimos dois anos do mandato, a eleição será feita pelos membros do Congresso Nacional, no prazo de 30 (trinta) dias, e os eleitos completarão o período do mandato de seus antecessores; e (ii) pelo art. 224, § 4º, II, CE, será indireta a nova eleição para cargo majoritário, resultante de decisão judicial de indeferimento do registro, cassação do diploma ou mandato do candidato eleito, se a vacância do cargo ocorrer a menos de 6 (seis) meses do final do mandato.

Ao direito de votar também se atribui o caráter de *personalíssimo*, isto é, cabe a cada eleitor exercer pessoalmente o voto, não podendo a atividade ser delegada a terceiro. Em razão disso, exige-se a identificação do eleitor no momento de realizar o voto, constituindo infração penal a prática de votar em nome de outrem (art. 309, CE).

Para proteção do aspecto pessoal do voto e da liberdade de consciência para o seu exercício, deve-se garantir que o ato de votar seja *secreto*, impondo-se ao Estado a adoção das medidas necessárias para evitar que terceiros conheçam a opção do eleitor depositada nas urnas<sup>27</sup>. No Brasil, a votação ocorre através de urnas eletrônicas e há um regramento legal que visa a resguardar o anonimato do eleitor, sob pena de ensejar a nulidade da votação na seção ou urna onde ocorreu a falha. O caráter secreto do voto é apenas mitigado em benefício da pessoa com deficiência, permitindo-se que ela seja auxiliada na votação por alguém de sua escolha<sup>28</sup>.

Apesar de consolidado o processamento eletrônico da votação, é discussão recorrente o tema da impressão do voto emitido na urna eletrônica, providência defendida por aqueles que não confiam na segurança do processo atual de votação e apuração dos votos. Todavia, em duas oportunidades, o STF acertadamente declarou inconstitucionais dispositivos legais que buscavam estabelecer essa prática, no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) n.º 4.543<sup>29</sup> e n.º 5.889<sup>30</sup>, apontando, entre outros argumentos, os riscos à proteção do sigilo do voto e os retrocessos que as normas poderiam ocasionar ao regime democrático.

---

<sup>27</sup> JORGE MIRANDA, com assaz precisão, aduz que “o voto secreto, insista-se, é uma garantia básica de liberdade” (*Direito Eleitoral ...*, cit., p. 90).

<sup>28</sup> Vide art. 76, § 1º, IV, da Lei n.º 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

<sup>29</sup> Julgamento em 6/11/2013, DJe de 13/10/2014, no qual foi reconhecida a inconstitucionalidade do art. 5º da Lei n.º 12.034/2009, que pretendia criar o voto impresso a partir das eleições de 2014.

<sup>30</sup> Em sessão virtual de 4 a 14/9/2020, DJe de 5/10/2020, foi julgado inconstitucional o art. 59-A e parágrafo único da Lei n.º 9.504/1997, incluído pela Lei n.º 13.165/2015, que estabelecia a impressão do voto do eleitor.



O princípio da igualdade também integra o direito de sufrágio, posto que todos os votos têm o mesmo valor, independentemente das características pessoais, sociais e econômicas de quem vota. O sufrágio *igual* é uma conquista relevante ao permitir que todas as parcelas da população tenham voz ativa e possam ser ouvidas pelos mandatários políticos. Ninguém é superior ao outro na qualidade ou quantidade de votos, o que contribui fortemente para entronizar na sociedade os sentimentos de orgulho e respeito à dignidade ao cidadão, sabedor que sua opção de voto tem valor para influenciar as eleições.

Outrossim, o voto no Brasil é *obrigatório*, imposto aos maiores de 18 (dezoito) anos e até 70 (setenta) anos de idade, excetuando-se os analfabetos. O voto encerra, ao mesmo tempo, um direito e um dever, cívico e jurídico<sup>31</sup>, com base na compreensão do legislador de que o eleitorado brasileiro seria imaturo politicamente e a compulsoriedade do voto garantiria uma maior e efetiva participação do povo na vida política<sup>32</sup>. A obrigação do cidadão não é, efetivamente, de registrar seu voto num candidato ou partido político, uma vez que o eleitor pode votar em branco ou anular o voto, como legítima medida de protesto político; o que a lei exige é o comparecimento do eleitor na seção eleitoral, sob pena de aplicação de penalidades e impedimentos para prática de atos da vida civil, conforme dispõe o art. 7º, § 1º, CE.

O direito de sufrágio há de ser exercido periodicamente, isto é, em eleições designadas pública e previamente. A *periodicidade* das escolhas eleitorais é resultado da aplicação do princípio republicano, que busca a renovação e consequente (re)legitimação dos postos de representação político-estatal, visando a evitar os regimes de poder perenes e vitalícios<sup>33</sup>. Explica RODRIGO TENÓRIO que, na República brasileira, a periodicidade das eleições é verificada pelo tempo de mandato fixado aos ocupantes dos cargos eletivos, a saber: “a) o mandato de presidente, governador, prefeitos, deputados e vereadores tem duração de quatro anos; b) o mandato de senador, de oito anos”<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Em Portugal, ao contrário, “a Constituição não caracteriza o voto como um *dever jurídico*, como uma obrigação susceptível de sanção” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes; e MOREIRA, Vital, *Constituição da República ...*, cit., pp. 671-672, grifos do autor), mas apenas como um dever cívico, nos termos do art. 49º, n.º 2, da CRP.

<sup>32</sup> Expressando forte crítica sobre a obrigatoriedade do voto, cfr. RODRIGUES, Cibele, *Da obrigatoriedade e da facultatividade do direito de voto*, Tese de Doutorado em Direito, sob orientação do Professor Doutor SÉRGIO REZENDE DE BARROS, apresentada à Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?opup=true&id\\_trabalho=4002944](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?opup=true&id_trabalho=4002944)>, acesso em 21/2/2019.

<sup>33</sup> Cfr. MENDES, Antônio Carlos, *Introdução à teoria das inelegibilidades*, São Paulo, Malheiros, 1994, p. 33.

<sup>34</sup> *Direito Eleitoral ...*, cit., p. 21. Anote-se que as eleições no Brasil são: (i) *municipais*: para os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador; (ii) *gerais ou estaduais*: cargos de Senador; Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; Deputado Federal; Deputado Estadual e Deputado Distrital; e (iii) *presidencial*: cargos de Presidente e Vice-Presidente da República. Os certames eleitorais ocorrem a cada dois anos, de forma alternada (as municipais, isoladamente; e as gerais e presidenciais, em simultâneo), no primeiro domingo de outubro ou, se

O voto também deve ser *livre*, fruto da consciente e legítima vontade do eleitor, devidamente protegida contra a influência de atos ilícitos na campanha eleitoral. O eleitor deve votar apenas com respeito a sua própria consciência política, visão de mundo e conhecimento sobre as propostas dos candidatos. A prática de abuso de poder pelos mandatários ou candidatos, tais como a captação ilícita de sufrágio (compra de votos) ou a propaganda ilegal, deve ser vedada para permitir a plena liberdade do eleitor na escolha de seus candidatos.

Por fim, assumindo todas essas características, o direito de sufrágio é tratado na CF/88 com *cláusula pétrea*, na forma do seu art. 60, § 4º, II e IV, o que demonstra sua essencialidade para a conformação do ordenamento brasileiro constitucional, não podendo esse direito ser suprimido pelo legislador constituinte derivado.

#### **2.2.1.2 Direito de votar em plebiscitos e referendos**

Não há, a rigor, peculiaridades distintas quanto à natureza e o exercício do voto em eleições para ocupação de cargos eletivos em comparação com os plebiscitos ou referendos: o regramento é o mesmo, quem pode – e deve – votar nos candidatos nas eleições, também tem a prerrogativa e o dever de exercer o voto nesses mecanismos de consulta popular. Assim, os apontamentos aludidos anteriormente acerca das condições e características para a consagração do direito de votar em eleições em geral servem também para os plebiscitos e referendos.

Sem embargo, é importante traçar algumas informações sobre os objetos, limites e escopos desses instrumentos de participação direta do povo nas decisões estatais.

O plebiscito é o instituto que “permite que os cidadãos aprovem, pelo voto, opções políticas que demandem tanto providências de natureza constitucional quanto legislativa”<sup>35</sup>, ressalvada a ratificação de atos legislativos, tarefa a ser exercida através do referendo. Pelo plebiscito, se busca obter o escrutínio popular previamente à tomada de decisão pelo legislador ou administrador público, sem o qual o ato do Estado não pode ser praticado.

A CF/88 aduz que compete ao Congresso Nacional a convocação de plebiscito e determina que as temáticas em torno da incorporação, fusão, divisão, desmembramento, anexação e formação de novos Estados e Municípios devem ser submetidas a essa modalidade

---

houver segundo turno (para certos cargos), no último domingo de outubro (arts. 1º e 2º, LE). Ressalte-se que houve alteração dessas datas pela EC n.º 107/2020, especificamente para as eleições de 2020.

<sup>35</sup> MENDES, Antônio Carlos, *Introdução à teoria das inelegibilidades* ..., cit., p. 28.

de consulta popular (art. 18, §§ 2º e 3º, CF/88). Além disso, estabeleceu-se no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da CF/88 uma data específica para que o eleitorado definisse, por plebiscito, “a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País”<sup>36</sup>.

Já o referendo significa a obtenção da manifestação popular sobre a concordância ou não de uma medida de natureza legislativa adotada pelo Parlamento, para que ela possa surtir seus efeitos jurídicos. Diferentemente do plebiscito, “o *referendo* consiste em uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou, ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutiva)”<sup>37</sup>.

A Carta Magna brasileira não prevê nenhum tema ou questão específica para submissão a referendo, mas, como exemplo, pode-se citar o ocorrido em 23 de outubro de 2005, no qual a população brasileira foi consultada sobre a aprovação do art. 35 da Lei n.º 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), cuja redação proibia, como regra geral, “a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional”, vindo o eleitorado a discordar do teor da disposição normativa, de modo a manter o referido comércio na forma da lei de regência.

### **2.2.2 Direito de ser votado**

O conteúdo do direito de ser votado indica a possibilidade de o cidadão tornar-se candidato e receber votos numa eleição para a disputa de determinado cargo eletivo, sendo tal direito configurado mediante o cumprimento das chamadas condições de elegibilidade e pela não incidência em causas de inelegibilidade.

Algumas das características anotadas a respeito da capacidade eleitoral ativa também se aplicam ao direito de ser votado, especialmente as relativas à igualdade, sigilo e pessoalidade do voto e a periodicidade das eleições. A universalidade dos titulares do direito de ser votado, todavia, não tem a mesma amplitude com relação àqueles que exercem o direito de votar, sendo necessário o cumprimento de outros requisitos além da mera inscrição no alistamento.

O foco do presente trabalho se atém ao específico direito de ser votado e busca analisar os seus principais componentes, os fatores que impedem a sua fruição e os aspectos

---

<sup>36</sup> O plebiscito foi realizado em 21/4/1993 e o eleitorado brasileiro consolidou a república e o presidencialismo como forma e sistema de governo, respectivamente, a vigor no Brasil.

<sup>37</sup> MORAES, Alexandre de, *Direito Constitucional* ..., cit., p. 248, grifos do autor.

controvertidos sobre sua configuração jurídica e concretização no mundo real. Por ora, apenas se fixa a premissa da vinculação conceitual do *direito de ser votado* às expressões *elegibilidade* e *capacidade eleitoral passiva*, todas elas a apontar a um mesmo significado, no sentido de permissão para o cidadão disputar cargo eletivo em eleições<sup>38</sup>.

Em posição diversa, contudo, DJALMA PINTO anota que “a elegibilidade não se confunde com o direito de ser votado”<sup>39</sup>, representando apenas o *estágio inicial* que se deve percorrer para o exercício deste direito pelo cidadão. No ponto de vista do autor, a elegibilidade – que precede ao direito de ser votado – se configura através do “preenchimento dos requisitos enumerados no art. 14, § 3º, CF, a exibição de vida pregressa compatível com a representação popular (art. 14, § 9º), a não incidência em incompatibilidade e tampouco nas hipóteses de inelegibilidade”<sup>40</sup>, complementando que o *estágio seguinte* seria a obtenção de autorização judicial para o registro de candidatura, num processo que se aferirá o preenchimento dos requisitos de elegibilidade e a não configuração de causas de inelegibilidade. Assim, somente se poderia falar em direito de ser votado quando configurados todos os seus componentes, que seriam a elegibilidade e o registro de candidatura.

O assunto será aprofundado, mas importa dizer, de logo, que o citado doutrinador apenas diferencia a elegibilidade (que é o direito em abstrato de ser votado) da efetiva concretização de seu exercício, o que ocorrerá a partir do deferimento do pedido de registro de candidatura pela Justiça Eleitoral. Sucede que o autor se equivoca ao apresentar o conceito de elegibilidade apenas como o “credenciamento do cidadão para postulação do registro de candidatura a cargo eletivo”<sup>41</sup>, exposição que nada informa sobre a natureza jurídica da elegibilidade e reduz seu valor jurídico, uma vez que esse instituto não significa apenas o cumprimento de um conjunto de requisitos normativos, mas, sim, o próprio direito de o cidadão ser votado na eleição.

### 2.2.3 Iniciativa popular

O instituto jurídico da iniciativa popular para a edição de leis também integra o conteúdo dos direitos políticos, pois possibilita que o cidadão participe diretamente do processo legislativo de elaboração de normas que irão reger as condutas dos indivíduos na sociedade.

---

<sup>38</sup> Cfr. ZILIO, Rodrigo López, *Direito Eleitoral*, 6ª ed., Porto Alegre, Verbo Jurídico, 2018, p. 167.

<sup>39</sup> *Elegibilidade no direito brasileiro*, São Paulo, Atlas, 2008, p. 5.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 5.

Sob o regime constitucional brasileiro, a iniciativa popular alcança a elaboração de projetos de leis complementares e ordinárias, não se permitindo ao povo deflagrar o processo de modificação das normas da Constituição Federal. Para tanto, se exige um *quórum* de cidadãos para subscrever o projeto, que deve conter “no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (art. 61, § 2º, CF/88).

A iniciativa popular deve ser exercida através da apresentação de um projeto de lei específico ao Poder Legislativo, não se tratando, simplesmente, da elaboração de sugestões ou ideias aos parlamentares para que eles proponham ou não as leis em seus nomes. O projeto de lei de iniciativa popular deve ser um texto acabado e completo, elaborado com uma razoável técnica de produção legislativa para permitir sua tramitação no Congresso Nacional.

No âmbito eleitoral, exemplo clássico e comumente citado de projeto de lei aprovado por iniciativa popular é o da LC n.º 135/2010, a Lei da Ficha Limpa. Na realidade, contudo, não obstante tenha existido um forte movimento popular para aprovação do projeto de lei da Ficha Limpa, que contou com cerca de 1,3 (um vírgula três) milhão de subscrições, por causa de supostas dificuldades na conferência das assinaturas para tramitação no Congresso Nacional, o conteúdo do projeto de iniciativa popular foi aproveitado a um outro já em trâmite no Parlamento, no qual se deu seguimento ao processo legislativo<sup>42</sup>.

Cabe apontar que a participação popular deve se limitar, de acordo com o regramento constitucional, à deflagração inicial do processo legislativo<sup>43</sup>, cabendo então aos congressistas “inteira discrição constitucional”<sup>44</sup> para dar seguimento ao projeto ou para arquivá-lo.

No entanto, os parlamentares não detêm a autonomia plena para alterar a proposta, consoante explicitou o Ministro (Min.) LUIZ FUX, do STF, na decisão liminar no Mandado de

---

<sup>42</sup> Fonte: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21571>>, acesso em 1º/7/2019. Para outras informações e detalhes sobre a origem da Lei da Ficha Limpa, cfr. SILVA, Paulo Thadeu Gomes da; VARGAS, Marco Antonio Martin, “Aspectos históricos da Lei Complementar 135/2010”, in CAGGIANO, Monica Herman (org.), *FICHA limpa: impacto nos tribunais: tensões e confrontos*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2014, pp. 57-71; e REIS, Márlon Jacinto; CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de (coord.), *Ficha Limpa: Lei complementar n.º 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*, Bauru, Edipro, 2010, pp. 23-28.

<sup>43</sup> Por essa razão, FÁVILA RIBEIRO critica a inclusão da iniciativa popular no rol de instrumentos da soberania popular, visto não encerrar, propriamente, uma deliberação efetiva do povo, tratando-se apenas do exercício coletivo do direito de petição ao Parlamento, que terá autonomia para decidir a respeito da proposta (cfr. *Direito Eleitoral*, 5ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2000, p. 61). De modo parecido, afirma LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVES que “a iniciativa popular se mostra menos uma forma de exercer o poder e mais uma forma de pressão política sobre os senadores e deputados” (*Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 47-48).

<sup>44</sup> MENDES, Antônio Carlos, *Introdução à teoria das inelegibilidades* ..., cit., p. 32.

Segurança (MS) n.º 34.530, j. 14/12/2016, DJe de 19/12/2016, que suspendeu a tramitação do Projeto de Lei n.º 4.850/2016, oriundo de iniciativa popular e que tinha por objetivo estabelecer medidas de combate à corrupção.

No caso, apontou o julgador que um dos vícios no processamento do projeto de lei consistiu na apropriação de sua autoria por parlamentar, o que modificou significativamente o seu rito de tramitação na Câmara dos Deputados, situação que “amesquinha a magnitude democrática e constitucional da iniciativa popular, subjugando um exercício por excelência da soberania pelos seus titulares aos meandros legislativos nem sempre permeáveis às vozes das ruas”<sup>45</sup>. Também se anotou uma outra irregularidade, de caráter mais grave, que consistiu na desfiguração da proposta original, com a inclusão de dispositivos que objetivavam punir Magistrados e membros do Ministério Público por crimes de abuso de autoridade, revelando o propósito parlamentar contrário ao interesse demonstrado no projeto original popular.

Os fundamentos apontados pelo Min. LUIZ FUX são irretocáveis. A iniciativa popular de projetos de lei constitui um direito consagrado na CF/88 que concebeu a prevalência da democracia semidireta, mediante a participação direta do povo na elaboração das normas. A apresentação do projeto exige, sempre, um enorme esforço público de convencimento e coleta de assinaturas, demonstrando a preocupação de parcela relevante da população sobre uma temática a ser objeto de regulação normativa. A desvirtuação da proposta, através da assunção de sua autoria ou inclusão de regras que desvirtuem sua essência, não deve ser admitida em razão da ofensa direta ao princípio democrático insculpido na Constituição Federal<sup>46</sup>.

### **2.3 Perda e suspensão dos direitos políticos**

A Constituição Federal prevê, em seu art. 15, as situações de perda e suspensão dos direitos políticos, vedando-se a cassação. Na hipótese de *perda*, priva-se a pessoa do exercício desses direitos de modo permanente, por um prazo indeterminado, sendo, porém, possível a sua reacquirição a requerimento do interessado e uma vez findo o motivo que lhe deu causa. A

---

<sup>45</sup> Trecho da decisão liminar do Min. LUIZ FUX no MS n.º 34.530, sendo que, posteriormente, este processo judicial foi extinto monocraticamente, sem resolução do mérito, por ter havido “o cumprimento da ordem liminar e o atendimento da pretensão do impetrante”, conforme decisão de 17/2/2017, DJe de 22/2/2017.

<sup>46</sup> Registre-se que, na apreciação da ADI n.º 4.578 e ADCs n.ºs 29 e 30, j. 16/2/2012, DJe de 29/6/2012, em que o STF declarou a constitucionalidade da LC n.º 135/2010, não se apontou nem se discutiu esse vício formal de apropriação do projeto de iniciativa popular. Sem embargo, entende-se que essa falha formal não seria motivo suficiente para acarretar a inconstitucionalidade da norma, considerando que não houve desvirtuação da proposta original e que o resultado alcançando atendeu aos propósitos almejados pela população.

*suspensão* implica a ideia de temporalidade, permitindo-se o retorno ao gozo dos direitos políticos após decorrido o prazo estipulado ou superada a sua causa determinante<sup>47</sup>.

A *cassação* de direitos políticos, por sua vez, remete aos períodos de ausência de ambiente democrático no Brasil, em que o ordenamento jurídico previa expressamente a possibilidade de cassação de mandatos legislativos “no interesse da paz e da honra nacional”<sup>48</sup>, impedindo inclusive a apreciação judicial desses atos ditatoriais. A expressão *cassação de direitos políticos* causa aversão e ojeriza ao Estado Democrático e, por essa razão, foi textualmente vedada a sua prática na CF/88, que não admite que se perpetue uma situação de ausência de direitos políticos ao indivíduo<sup>49</sup>.

Nas situações referidas no art. 15 da CF/88, o cidadão que tiver seus direitos políticos suspensos ou perdidos, além de não cumprir uma condição de elegibilidade (a do pleno exercício de direitos políticos), acarretando a incapacidade de receber votos, fica privado também do direito de votar, de exercer sua capacidade eleitoral ativa. O indivíduo poderá ainda sofrer outras sérias consequências jurídicas, tais como a perda do mandato eletivo (art. 55, II, CF/88), o cancelamento da filiação partidária (art. 22, II, da Lei n.º 9.096/1995, a Lei dos Partidos Políticos – LPP), a impossibilidade de exercer ou a perda de cargo ou função pública<sup>50</sup> e a inaptidão para o exercício de instrumentos da democracia direta que exijam a condição de cidadão, como a iniciativa de projetos de lei e o ajuizamento de ação popular.

Observe-se ainda que, na incidência em inelegibilidade, ataca-se apenas a capacidade eleitoral passiva do cidadão, isto é, a elegibilidade, continuando ele a exercer a sua cidadania e podendo votar nas eleições. Já os casos de perda ou suspensão de direitos políticos são distintos

---

<sup>47</sup> Para VOLGANE OLIVEIRA CARVALHO, a distinção entre perda e suspensão não se atrela ao fator temporal, eis que a limitação é sempre temporária, e sim ao tratamento das situações no cadastro eleitoral: na suspensão, apenas é anotada tal circunstância e preservada a inscrição eleitoral; na perda, cancela-se a inscrição (*Manual das inelegibilidades* ..., cit., pp. 28-29). Com a devida vênia, o autor interpreta erroneamente a Constituição através da Lei, sendo certo que a diferença entre a perda e a suspensão dos direitos políticos tem a ver com a definição do período de ausência de gozo desses direitos: na suspensão, veda-se o exercício dos direitos políticos por um período certo e determinado; na perda, ao contrário, a restrição ocorre por um período indeterminado. Nesse sentido, cfr. SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; COUTO, Mônica Bonetti, “Perda e suspensão dos direitos políticos: breves reflexões em torno do art. 15, III, da CF/1988”, in GUILHERME, Walter de Almeida *et al.* (coord.), *Direito eleitoral e processual eleitoral: temas fundamentais*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012, p. 136.

<sup>48</sup> Art. 10 do Ato Institucional n.º 1, de 1964. Vide também o art. 4º do Ato Institucional n.º 5, de 1968.

<sup>49</sup> NÉVITON GUEDES explica que a cassação, por ato de autoridade, objetiva diretamente a eliminação dos direitos políticos em si mesmos, enquanto a perda diz respeito à supressão de um dos pressupostos necessários ao exercício dos direitos políticos, citando, como exemplo, a decretação da perda da nacionalidade brasileira (cfr. “Comentários aos artigos 14 a 16 da Constituição Federal” ..., cit., p. 685).

<sup>50</sup> Considerando, v. g., o art. 5º, II, da Lei n.º 8.112/1990, que estabelece o “gozo dos direitos políticos” como requisito básico para investidura em cargo público federal.

e mais gravosos, eis que jubilam totalmente a pessoa do direito de participar, ativa ou passivamente, da formação da vontade estatal.

Assim, mostra-se importante o estudo, ainda que sintético, das hipóteses de suspensão e perda dos direitos políticos.

### **2.3.1 Cancelamento da naturalização e aquisição de outra nacionalidade**

A naturalização consiste no procedimento de aquisição da nacionalidade brasileira pelo estrangeiro<sup>51</sup>. O cancelamento da naturalização encerra, logicamente, uma hipótese de perda dos direitos políticos, uma vez que “traduz o rompimento do vínculo jurídico existente entre o indivíduo e o Estado”<sup>52</sup>, reassumindo o cidadão o *status* de estrangeiro e, nesta situação, ele é considerando inalistável, não podendo votar nem receber votos.

A CF/88 estabelece, em seu art. 12, § 4º, duas hipóteses que ensejam a perda da nacionalidade do brasileiro, nato ou naturalizado, a saber: (i) o cancelamento da naturalização, através de sentença judicial, em razão de atividade nociva ao interesse nacional (inciso I)<sup>53</sup>; e (ii) a aquisição de outra nacionalidade, salvo nas situações de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira ou de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis (inciso II).

No entanto, com relação especificamente à perda dos direitos políticos, a Carta Magna apenas prevê, no art. 15, I, a hipótese de “cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado”, havendo aparente omissão normativa quanto a dois aspectos relevantes para compreensão da temática: (i) não exige o art. 15 da CF/88, para a perda dos direitos políticos, que o cancelamento da naturalização tenha ocorrido por atividade nociva ao interesse nacional; e (ii) não estabelece a CF/88, nos arts. 12 ou 15, a consequência jurídica que a aquisição de outra nacionalidade pode acarretar ao exercício dos direitos políticos.

A resolução da primeira questão é extraída da interpretação sistemática das normas constitucionais, que permite perceber que o art. 12, § 4º, I, e o art. 15, I, em vez de conflitantes,

---

<sup>51</sup> A obtenção da naturalização é adotada por ato administrativo do Poder Executivo brasileiro, através do Ministro da Justiça, nos termos dos arts. 64 a 72 da Lei n.º 13.445/2017.

<sup>52</sup> GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral*, cit., p. 13.

<sup>53</sup> O conceito de atividade nociva não é definido pela legislação constitucional ou infraconstitucional, devendo sua configuração ser avaliada no caso concreto, em ação judicial intentada pelo Ministério Público Federal perante a Justiça Federal, nos termos do art. 109, X, CF/88.



são complementares. Para o primeiro dispositivo, o cancelamento da naturalização, que acarreta a perda da nacionalidade, deve ser objeto de apreciação pelo Poder Judiciário e somente é cabível pela prática de atividades nocivas ao interesse nacional; já o art. 15, I, apenas acrescenta que o início da situação de perda dos direitos políticos será a partir do trânsito em julgado da sentença que cancelar a naturalização<sup>54</sup>. Conclui-se, assim, pela disciplina da CF/88, que a perda dos direitos políticos, em caso de cancelamento da naturalização, somente se configura quando o fundamento do cancelamento for a prática de atividade nociva ao interesse nacional e apenas surtirá efeitos a partir da sentença transitada em julgado.

Na apreciação do segundo questionamento, decerto que, apesar de não contida expressamente no rol do art. 15 da CF/88, a aquisição de outra nacionalidade pelo brasileiro nato ou naturalizado, ressalvadas as hipóteses de obtenção de nacionalidade originária no estrangeiro ou de determinação de naturalização como condição para permanência ou gozo de direitos civis em território alienígena, também priva o indivíduo do exercício de seus direitos políticos, porquanto, em tal situação, há evidente perda do vínculo da nacionalidade, tornando-se inclusive impossível a realização do alistamento eleitoral<sup>55</sup>.

De outro vértice, também há que se ponderar sobre a possibilidade de a sentença que invalidar a naturalização ser justificada pela ocorrência de outro tipo de vício, que não a prática de atividade nociva ao interesse nacional, como, por exemplo, a apresentação de documentos falsos pelo estrangeiro para instrução de seu requerimento administrativo. Nessa hipótese, será declarada a nulidade de todo o procedimento que resultou na naturalização, a qual será tornada sem efeito, regressando o naturalizado a sua situação jurídica anterior, de estrangeiro, a quem é vedado o exercício de direitos políticos<sup>56</sup>.

Desta forma, o que importa verificar é se houve ou não a perda da nacionalidade do brasileiro nato ou naturalizado, independentemente da motivação que lhe deu causa. Apesar do art. 15, I, CF/88 apenas se referir ao “cancelamento da naturalização” e ser complementado pelo art. 12, § 4º, I, CF/88, que exige a ocorrência de “atividade nociva ao interesse nacional” como motivo para se cancelar a naturalização, a rigor, basta que ocorra a perda da nacionalidade

---

<sup>54</sup> Cfr. JORGE, Flávio Cheim *et al.*, *Curso de direito eleitoral ...*, cit., pp. 159-160.

<sup>55</sup> Cfr. ROLLO, Artur Luis Mendonça, “Condições de elegibilidade”, in ROLLO, Alberto (org.), *Elegibilidade e inelegibilidade: visão doutrinária e jurisprudencial atualizada*, Caxias do Sul, Plenum, 2008, p. 57; CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti, *Inelegibilidade ...*, cit., p. 44; e CARVALHO, Volgane Oliveira, *Manual das inelegibilidades ...*, cit., p. 28. Aponte-se que a aquisição voluntária de outra nacionalidade “necessita de um procedimento administrativo no Ministério da Justiça e, após, é oficializada por Decreto do Presidente da República” (ZILIO, Rodrigo López, *Direito Eleitoral ...*, cit., p. 174), não se exigindo sentença judicial transitada em julgado para acarretar a perda da nacionalidade.

<sup>56</sup> Cfr. MORAES, Alexandre de, *Direito Constitucional ...*, cit., p. 275.

para se impor, como consequência jurídica inafastável, a privação dos direitos políticos à pessoa que se tornou, ou voltou a ser, estrangeiro e, portanto, é inalistável e inelegível.

Perdidos os direitos políticos, somente será possível reavê-los através do ajuizamento de ação rescisória contra o julgado que cancelou a naturalização do estrangeiro ou, para aquele que adquiriu outra nacionalidade, mediante a apresentação de pedido de reaquisição da nacionalidade brasileira, na forma do art. 76 da Lei n.º 13.445/2017.

### **2.3.2 Incapacidade civil absoluta**

De acordo com o art. 3º do Código Civil (Lei n.º 10.406/2002), alterado pela Lei n.º 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), a incapacidade civil absoluta atinge tão somente os menores de 16 (dezesseis) anos. Nesta situação, em verdade, é inadequado falar-se em perda ou suspensão de direitos políticos porque o menor ainda não os adquiriu, eis que não alcançou a idade mínima para que possa exercer certos atos da vida civil e se habilitar ao usufruto dos direitos políticos. A hipótese em exame, tecnicamente, é de impedimento para o gozo dos direitos políticos, que será superado quando do implemento da idade exigida na lei.

Em que pese a inequívoca dicção da Constituição Federal, pela qual somente a incapacidade civil absoluta implica a suspensão dos direitos políticos, JOSÉ JAIRO GOMES salienta que a incapacidade civil relativa também pode, excepcionalmente, impedir o gozo desses direitos, quando se verificar a impossibilidade, temporária ou definitiva, de o indivíduo exprimir sua própria vontade<sup>57</sup>. Para o autor, verificando esta situação, caberá ao Juiz do processo cível comunicar o fato à Justiça Eleitoral visando à instauração de procedimento para cancelar o alistamento, na forma do art. 71, II, CE.

Concorda-se, em termos, com essa posição. Primeiro, deve-se deixar assentado que a incapacidade em cogitação não é a que decorre de limitação física, já que a pessoa com essa deficiência é plenamente capaz de exercer os seus direitos políticos, cabendo ao Estado proporcionar os meios necessários para assegurar a fruição desses direitos<sup>58</sup>, garantindo a

---

<sup>57</sup> Cfr. *Direito Eleitoral ...*, cit., pp. 14-17.

<sup>58</sup> Nesse sentido, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada em Nova York/EUA em 30 de março de 2007 e incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro (aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 186/2008 e promulgada pelo Decreto n.º 6.949/2009) impõe, em seu art. 29, que os Estados assegurem “que as pessoas com deficiência possam participar efetiva e plenamente na vida política e pública, em igualdade de oportunidades com as demais pessoas, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos, incluindo o direito e a oportunidade de votarem e serem votadas”.

acessibilidade e os espaços físicos adequados para votação<sup>59</sup>, bem assim a permissão para eventual auxílio de terceiros no momento do voto<sup>60</sup>.

A situação de incapacidade relativa em análise é aquela que, independentemente de sua origem física ou psíquica, impede o exercício da vontade pelo indivíduo, devendo ser reconhecida pelo Judiciário através de um processo de interdição, em que se definirá o curador dos interesses da pessoa<sup>61</sup>. A curatela, porém, afetará apenas os “atos relacionados aos direitos de natureza patrimonial e negocial”, não alcançando o “direito ao próprio corpo, à sexualidade, ao matrimônio, à privacidade, à educação, à saúde, ao trabalho e ao voto”, consoante preveem, respectivamente, o *caput* e o § 1º, do art. 85, da Lei n.º 13.146/2015<sup>62</sup>.

O curatelado permanece, portanto, no pleno gozo dos direitos políticos, a despeito de, a depender do grau de sua deficiência, deixe ocasionalmente de exercê-los, o que não significa a renúncia ou mesmo a suspensão desses direitos. Ademais, em tais situações, o TSE tem flexibilizado a imposição de sanções aos deficientes que demonstrem ser oneroso ou impossível realizar o alistamento ou o ato de votar, conforme Resolução n.º 21.920/2004.

Em suma, a pessoa que incide numa causa de incapacidade relativa, interditada ou não, ainda é titular de seus direitos políticos, não se podendo admitir sua exclusão do conjunto de eleitores brasileiros, eis que a CF/88 foi bastante clara ao impor a suspensão desses direitos apenas nos casos de incapacidade civil absoluta, não cabendo ao intérprete ampliar o sentido do texto constitucional, que não admite interpretação restritiva dos direitos políticos<sup>63</sup>.

Com relação aos índios, eles foram qualificados pelo art. 6º, IV e parágrafo único, do Código Civil anterior (Lei n.º 3.071/1916) como relativamente incapazes, sujeitando-se ao regime tutelar do Estado, sendo que a situação cessaria à medida que se tornassem adaptados à sociedade<sup>64</sup>. Sobreveio a Lei n.º 6.001/1973, que garantiu “aos índios o pleno exercício dos direitos civis e políticos que em face da legislação lhes couberem” (art. 2º, X), cujo exercício “depende da verificação das condições especiais estabelecidas nesta Lei e na legislação

---

<sup>59</sup> Vide art. 135, § 6º-A, CE.

<sup>60</sup> Vide art. 76, IV, da Lei n.º 13.146/2015.

<sup>61</sup> Os casos de incapacidade relativa estão previstos no art. 4º do Código Civil.

<sup>62</sup> Sobre o tema, cfr. GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo, *Manual de Direito Civil*, vol. único, São Paulo, Saraiva, 2017, pp. 48-53. Para os autores, “a curatela, em sua figura básica, visa a proteger a pessoa maior, padecente de alguma incapacidade ou de certa circunstância que impeça a sua livre e consciente manifestação de vontade, resguardando-se, com isso, também, o seu patrimônio” (*Ibidem*, p. 1421).

<sup>63</sup> Cfr. GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos, *Direito Eleitoral ...*, cit., pp. 71-72; e GUEDES, Néviton, “Comentários aos artigos 14 a 16 da Constituição Federal” ..., cit., pp. 672-673.

<sup>64</sup> Cfr. SILVA, José Afonso da, *Curso de direito constitucional ...*, cit., pp. 870-880.

pertinente” (art. 5º, parágrafo único), prevendo-se ainda, nos arts. 7º ss., o regime tutelar aplicável aos “índios e as comunidades indígenas ainda não integrados à comunhão nacional”.

O Código Civil de 2002 alterou essa disciplina, apartando os índios da categoria dos relativamente incapazes e estabelecendo que a “capacidade dos indígenas será regulada por legislação especial” (art. 4º, parágrafo único), ainda não editada, de forma que, a princípio, não há distinção de tratamento com relação aos direitos políticos dos índios, cujo regramento a se observar é o mesmo do estabelecido a todos os brasileiros<sup>65</sup>. Porém, no entendimento atual do TSE, a ordem jurídica constitucional assegurou os direitos políticos “em caráter facultativo, a todos os indígenas, independentemente da categorização estabelecida na legislação especial infraconstitucional anterior, observadas as exigências de natureza constitucional e eleitoral pertinentes à matéria, como a nacionalidade brasileira e a idade mínima”<sup>66</sup>.

### **2.3.3 Condenação criminal transitada em julgado**

A Constituição Federal impõe a suspensão dos direitos políticos àquele que for condenado criminalmente por sentença transitada em julgado, enquanto durarem os efeitos da condenação. Trata-se de norma constitucional autoaplicável e a suspensão dos direitos políticos constitui um efeito secundário da condenação, não se exigindo que o Juiz criminal expressamente a determine na sentença, cabendo-lhe apenas comunicar a Justiça Eleitoral após a confirmação do trânsito em julgado da condenação criminal<sup>67</sup>.

Considerando que a Carta Magna não estabelece nenhuma distinção, a suspensão pode ocorrer nos casos de condenação criminal pela prática de infração penal ou contravenção, em crime doloso ou culposos, e mesmo na aplicação de penas de detenção, reclusão, multa ou

---

<sup>65</sup> ROBERTO MOREIRA DE ALMEIDA avaliza essa posição e acrescenta que “eventual lei especial deve ser editada no sentido de proteção de tais povos, jamais como forma de restringir o exercício de direitos.” (“Alistabilidade e elegibilidade dos indígenas no ordenamento jurídico brasileiro”, in RAMOS, André de Carvalho (coord.), *Temas de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 74).

<sup>66</sup> Trecho de decisão no Processo Administrativo (PA) n.º 1806-81, j. 6/12/2011, DJe de 8/3/2012, valendo registrar que o TSE já decidira em sentido diverso, apontando que “São aplicáveis aos indígenas integrados, reconhecidos no pleno exercício dos direitos civis, nos termos da legislação especial (Estatuto do Índio), as exigências impostas para o alistamento eleitoral, inclusive a quitação do serviço militar obrigatório ou de cumprimento de prestação alternativa.” (PA n.º 18.391, j. 15/5/2001, DJ de 24/8/2001).

<sup>67</sup> Cfr. STF, AgR-RMS n.º 22.470, j. 11/6/1996, DJ de 27/9/1996. Em posição diversa, cfr. NOGUEIRA, Alexandre de Castro, “A incompatibilidade da autoaplicabilidade do art. 15, III, da Constituição Federal com a plenitude do gozo dos direitos políticos: uma releitura hermenêutica da jurisprudência”, in FUX, Luiz *et al.* (coord.), *Elegibilidade e inelegibilidades* ..., cit., pp. 175-195.

restritivas de direitos<sup>68</sup>. Em todas as situações, houve uma condenação criminal que será executada por um período determinado, no qual estarão suspensos os direitos políticos, impedindo o cidadão de votar e ser votado, bem assim de exercer as faculdades que exijam a condição de eleitor regularmente inscrito no alistamento eleitoral.

Não incide, todavia, a suspensão dos direitos políticos nos casos de aplicação dos institutos jurídicos de autocomposição de penalidades, como a transação penal e a suspensão condicional do processo, previstos na Lei n.º 9.099/1995, ou o acordo de não persecução penal, regido no art. 28-A do Código de Processo Penal – CPP (Decreto-Lei n.º 3.689/1941). Nestes casos, não há que se falar em condenação criminal, mas apenas o cumprimento de medidas despenalizadoras pelo autor do fato visando a obter a extinção de sua punibilidade.

Um aspecto relevante do tema para a teoria da elegibilidade se refere à distinção entre a suspensão dos direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado e a incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “e”, da LC n.º 64/1990, originada de condenação judicial pela prática dos crimes especificados no dispositivo legal.

A primeira diferença consiste na repercussão que as situações acarretam à fruição de parcela ou da integralidade dos direitos políticos pelo cidadão. Determinada a suspensão dos direitos políticos com base no art. 15, III, CF/88, o indivíduo perde temporariamente as capacidades de votar e de ser votado, sendo ainda alijado totalmente do exercício de sua cidadania; já na configuração da inelegibilidade, apenas a prerrogativa de ser votado é que será afetada, podendo o cidadão regularmente exercer o seu direito de votar<sup>69</sup>.

Outro aspecto diferenciador diz respeito aos termos iniciais e finais da suspensão dos direitos políticos e da inelegibilidade. Na primeira situação, o cidadão terá seus direitos políticos suspensos somente após o trânsito em julgado da condenação e durante o mesmo prazo da condenação criminal. Na inelegibilidade, o início do impedimento prescinde do trânsito em julgado, podendo ocorrer, em tese, em momento anterior, a partir da decisão de órgão judicial colegiado, e perdurará por mais 8 (anos) após o cumprimento da condenação, superando, em muito, o prazo da suspensão dos direitos políticos.

---

<sup>68</sup> Cfr. JORGE, Flávio Cheim *et al.*, *Curso de direito eleitoral* ..., cit., p. 162; e SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; COUTO, Mônica Bonetti, “Perda e suspensão dos direitos políticos ...” ..., cit., pp. 141-142. De outro lado, e em que pese a opinião contrária de MARCOS RAMAYANA (*Direito Eleitoral*, 16ª ed., Rio de Janeiro, Impetus, 2018, p. 311), não haverá suspensão dos direitos políticos em caso de aplicação de medida de segurança de internação ou tratamento ambulatorial, dada a inimizabilidade do autor do fato, situação que não equivale, tecnicamente, a uma condenação criminal (cfr. GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos, *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 75).

<sup>69</sup> Cfr. PAZZAGLINI FILHO, Marino, *Lei de inelegibilidade comentada: legislação e jurisprudência atualizadas, leis da ficha limpa e da minirreforma eleitoral*, São Paulo, Atlas, 2014, p. 14.

Também há diferenças com relação aos tipos penais que podem ensejar uma ou outra restrição. A suspensão dos direitos políticos, como dito, será aplicada em caso de condenação criminal transitada em julgado pela prática de todo e qualquer delito, com dolo ou culpa, e mesmo nas contravenções penais. A causa de inelegibilidade, porém, é restrita ao rol de crimes especificados na alínea “e” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, além de não se aplicar às infrações culposas ou de menor potencial ofensivo e aos crimes de ação penal privada.

Por fim, merece análise a consequência que a suspensão dos direitos políticos em decorrência da condenação criminal transitada em julgado acarreta à continuidade do exercício de mandatos eletivos. Condenado criminalmente, com trânsito em julgado, e suspensos os direitos políticos, o titular de cargo eletivo perde ou não o seu mandato?

A princípio, parece ilógico que alguém possa permanecer no exercício do cargo eletivo se estiver com os seus direitos políticos perdidos ou suspensos. Em tal situação, o indivíduo, além de não poder votar e ser votado, não pode integrar ou permanecer filiado a partido político e será excluído do alistamento eleitoral, perdendo o *status* de cidadão, o que torna difícil conciliar juridicamente essas restrições e a plenitude do exercício de um mandato político.

Destarte, a solução natural da questão é sim a perda do cargo eletivo exercido por aquele que foi condenado criminalmente com trânsito em julgado, sendo pacífico o entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre a aplicação dessa posição para os ocupantes dos cargos de Chefes do Poder Executivo<sup>70</sup> e Vereadores<sup>71</sup>. Nestas hipóteses, a perda do mandato decorre tão somente da condenação criminal transitada em julgado, cabendo à correspondente Casa Legislativa apenas dar cumprimento à decisão judicial.

No tocante aos Deputados Federais e Senadores e, por simetria constitucional (art. 27, § 1º, CF/88), aos Deputados Estaduais e Distritais<sup>72</sup>, a disciplina da CF/88 apresenta nuances que merecem análise mais detida. Com efeito, o art. 55 da CF/88 distingue as situações de perda do mandato dos congressistas em relação àquele “que perder ou tiver suspensos os direitos políticos” (inciso IV) e para quem “sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado” (inciso VI), acrescentando que, na primeira hipótese, “a perda será declarada pela

---

<sup>70</sup> Cfr. STF, RE n.º 418.876, j. 30/3/2004, DJ de 4/6/2004; e STF, RE n.º 225.019, j. 8/9/1999, DJ de 26/11/1999.

<sup>71</sup> No referido RE n.º 225.019, constou no voto do Min. Rel. NELSON JOBIM a assertiva de que “Vereador, condenado criminalmente, perde o mandato, independentemente de deliberação da Câmara, como consequência da suspensão de seus direitos políticos”.

<sup>72</sup> Nas ADIs n.ºs 5.823, 5.824 e 5.825, o STF indeferiu, em 8/5/2019, DJe de 14/5/2019, pedidos cautelares que buscavam suspender normas que estendiam as imunidades formais dos Membros do Congresso Nacional a Deputados estaduais, justificando que essa extensão de imunidades não afronta a CF/88.

Mesa da Casa respectiva” (§ 3º), e, na outra, “a perda do mandato será decidida” (§ 2º) por decisão da maioria absoluta da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Observa-se um aparente conflito normativo, eis que, pelo citado § 2º, se houver condenação criminal, caberá ao Parlamento *decidir* sobre a perda do mandato, enquanto o § 3º dispõe que, no caso de suspensão dos direitos políticos, a única função da Casa Legislativa é *declarar* a perda do cargo eletivo. Ora, se a condenação criminal também enseja a suspensão dos direitos políticos, qual norma deve ser aplicada, a do § 2º ou do § 3º do art. 55 da CF/88?

Da interpretação conjunta das normas, mostra-se mais adequada a incidência das previsões do inciso IV e do § 3º do art. 55 da CF/88, pelos quais basta a suspensão dos direitos políticos para que, automaticamente, seja imposto ao Poder Legislativo o dever de declarar a perda do mandato político. Isso porque, independentemente de constar ou não na sentença condenatória criminal a determinação de perda do cargo eletivo<sup>73</sup>, o trânsito em julgado da condenação implicará sempre a suspensão dos direitos políticos do cidadão que for apenado, enquanto perdurar os efeitos da execução penal, período em que não se admitirá o exercício de mandato eletivo, sendo exatamente nesse sentido que decidiu o STF na Ação Penal n.º 470, j. 17/12/2012, DJe de 22/4/2013<sup>74</sup>.

Contudo, o entendimento que predomina no STF é em sentido diverso, pela aplicação aos parlamentares do disposto no art. 55, VI e § 2º, da CF/88, conforme decidido na Ação Penal n.º 565, j. 8/8/2013, DJe de 23/5/2014<sup>75</sup>. Não obstante, há uma posição intermediária da 1ª Turma do STF, que defende a prevalência da decisão judicial para impor a perda do mandato quando for estabelecido o regime fechado para cumprimento da pena e não seja “viável o trabalho externo diante da impossibilidade de cumprimento da fração mínima de 1/6 da pena para a obtenção do benefício durante o mandato e antes de consumada a ausência do Congressista a 1/3 das sessões ordinárias da Casa Legislativa da qual faça parte”<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> O art. 92 do Código Penal (Decreto-Lei n.º 2.848/1940) também estabelece a perda do mandato eletivo como efeito da condenação criminal, em certas situações, devendo essa deliberação constar expressamente na sentença.

<sup>74</sup> Consignou-se que compete ao Legislativo dar execução à decisão judicial que decretou a perda do mandato, pois “repugna à nossa Constituição o exercício do mandato parlamentar quando recaia, sobre o seu titular, a reprovação penal definitiva do Estado, suspendendo-lhe o exercício de direitos políticos e decretando-lhe a perda do mandato eletivo.”. No mesmo entendimento, cfr. STF, Ação Penal n.º 396, j. 26/6/2013, DJe de 4/10/2013.

<sup>75</sup> Vide também a Ação Penal n.º 996, 2ª turma, j. 29/5/2018, DJe de 8/2/2019. No âmbito doutrinário, ALEXANDRE DE MORAES defende que o inciso VI e o § 2º do art. 55 da CF/88 visam a “garantir ao Congresso Nacional a durabilidade dos mandatos de seus membros (deputados federais e senadores da República), com a finalidade de preservar a independência do Legislativo perante os demais poderes” (*Direito Constitucional ...*, cit., p. 279).

<sup>76</sup> Trecho da ementa da decisão do STF na Ação Penal n.º 694, 1ª turma, j. 2/5/2017, DJe de 31/8/2017. Em igual sentido, cfr. STF, Ação Penal n.º 863, 1ª turma, j. 23/5/2017, DJe de 29/8/2017.

### 2.3.4 Recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa

A redação normativa dessa hipótese faz referência expressa ao art. 5º, VIII, CF/88, que dispõe que “ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei”. Cuida-se da denominada escusa de consciência, que tem por base geralmente convicções de ordem filosófica ou religiosa e serve como justificativa para o não cumprimento de encargos cívicos.

A CF/88 assegura ao cidadão, assim, o direito de não cumprir a obrigação que é imposta a todos os brasileiros, mas lhe exige que preste um serviço alternativo e, na hipótese de recusa dessa prestação, perderá ele os direitos políticos por tempo indeterminado<sup>77</sup>. São pressupostos dessa espécie de restrição “a previsão em lei de obrigação a todos imposta, a omissão no seu cumprimento, bem como a recusa em satisfazer prestação alternativa, exigida de quem não se dispôs a cumprir exigência formulada às pessoas indistintamente”<sup>78</sup>.

A título de deveres cívicos e encargos obrigatórios, a legislação prevê, entre outras hipóteses, o exercício do voto (art. 14, § 1º, I, CF/88), a função de jurado nos processos do Tribunal do Júri (art. 436 do CPP) e a prestação do serviço militar (art. 143, CF/88)<sup>79</sup>.

Sobre o voto, em caso de descumprimento desse dever, cabe ao cidadão apresentar a devida justificativa para apreciação da Justiça Eleitoral ou pagar uma multa. Se não cumprida a prestação alternativa, entre outras consequências, haverá o cancelamento da inscrição eleitoral do indivíduo, na forma do art. 7º, § 3º, CE, concretizando a perda dos direitos políticos. No caso da função de jurado, o art. 438 do CPP aduz que “A recusa ao serviço do júri fundada em convicção religiosa, filosófica ou política importará no dever de prestar serviço alternativo, sob pena de suspensão dos direitos políticos, enquanto não prestar o serviço imposto”, cabendo ao Juiz Criminal fixar o período e a forma de cumprimento.

---

<sup>77</sup> Há quem defenda que a escusa de consciência enseja a suspensão dos direitos políticos (cfr. TENÓRIO, Rodrigo, *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 99; e GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 11), mas, tecnicamente, é caso de perda, pois não há prazo certo para reaver esses direitos, o que dependerá de se e quando for cumprida a prestação alternativa e de eventual requerimento do interessado (cfr. MORAES, Alexandre de, *Direito Constitucional* ..., cit., p. 274; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; COUTO, Mônica Bonetti, “Perda e suspensão dos direitos políticos ...” ..., cit., p. 137; e ZILIO, Rodrigo López, *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 184-185).

<sup>78</sup> PINTO, Djalma, *Elegibilidade* ..., cit., p. 150.

<sup>79</sup> Apesar de o alistamento também ser um dever obrigatório (art. 14, § 1º, I, CF/88) e o seu descumprimento ensejar a aplicação de multa eleitoral (art. 8º, CE), não se pode dizer que haverá a perda dos direitos políticos em caso de não pagamento da multa, porque, uma vez não alistado, os direitos políticos do indivíduo sequer nasceram. Nesta situação, haverá o impedimento da fruição dos direitos políticos até que a pessoa se aliste como eleitor e promova o pagamento da multa pelo alistamento intempestivo.



Já o serviço alternativo ao serviço militar obrigatório é regulado pela Lei n.º 8.239/1991, compreendendo “o exercício de atividades de caráter administrativo, assistencial, filantrópico ou mesmo produtivo, em substituição às atividades de caráter essencialmente militar” e “será prestado em organizações militares da ativa e em órgãos de formação de reservas das Forças Armadas ou em órgãos subordinados aos Ministérios Civis” (art. 2º, §§ 2º e 3º, da referida Lei).

Por fim, para reaver os direitos políticos, em quaisquer das hipóteses apontadas, o indivíduo deverá comprovar o cumprimento da prestação alternativa, mesmo a destempo, e pleitear uma nova inscrição no alistamento eleitoral, nos termos do art. 81, CE<sup>80</sup>.

### 2.3.5 Improbidade administrativa

A redação típica dessa espécie de restrição aos direitos políticos remete ao § 4º do art. 37, CF/88, que informa que “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”.

A probidade administrativa consiste, em síntese, no agir do funcionário público de acordo com as regras e princípios que regem a Administração Pública, sendo passível de configuração como ato de improbidade a conduta que contrariar esses ditames, desde que tipificada na Lei n.º 8.429/1992, que prevê uma série de sanções, de natureza cível, ao servidor público e ao particular responsáveis pelo ilícito. A avaliação da prática do ato de improbidade e da sanção a ser aplicada são tarefas que competem ao Poder Judiciário num específico processo judicial, no qual serão respeitadas as garantias do devido processo legal<sup>81</sup>.

Diferentemente da hipótese da condenação criminal, a pena de suspensão dos direitos políticos pela prática de ato de improbidade administrativa não é um efeito automático da condenação, devendo ser determinada expressamente na sentença, até porque as penalidades previstas no art. 12 da Lei n.º 8.429/1992 podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, sendo uma delas a suspensão dos direitos políticos do condenado<sup>82</sup>. É necessário ainda que

---

<sup>80</sup> Cfr. JORGE, Flávio Cheim *et al.*, *Curso de direito eleitoral ...*, cit., p. 161.

<sup>81</sup> Sobre a temática alusiva aos atos de improbidade administrativa, cfr., por todos, GARCIA, Emerson; ALVES, Rogerio Pacheco, *Improbidade administrativa*, 9ª ed., São Paulo, Saraiva, 2017.

<sup>82</sup> Na defesa da não incidência obrigatória de todas as sanções da Lei n.º 8.429/1992, cfr. MELLO, Ruy Nestor Bastos, “Aplicação e dosimetria das sanções da Lei de Improbidade Administrativa”, in DOBROWOLSKI, Samantha Chantal (org.), *Questões práticas sobre improbidade administrativa*, Brasília, Escola Superior do Ministério Público da União, 2011, pp. 184-212. Disponível em <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/questoes-praticas-sobre-improbidade-administrativa>>, acesso em 7/8/2019.

ocorra o trânsito em julgado da condenação para que se possa suspender os direitos políticos do agente público ou particular apenados, conforme prevê o art. 20 da Lei n.º 8.429/1992.

Em decorrência da prática de ato de improbidade, o indivíduo poderá incidir ainda na causa de inelegibilidade da alínea “I” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, que se refere aos “condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito”, e estabelece, como termos iniciais e finais do impedimento, “desde a condenação [proferida por órgão judicial colegiado] ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena”.

A anotação sobre as diferenças entre a suspensão dos direitos políticos e a incidência de inelegibilidade referente à condenação criminal também se mostra válida com relação à inelegibilidade da condenação por ato de improbidade administrativa<sup>83</sup>. Os institutos jurídicos da suspensão de direitos políticos e da inelegibilidade contêm objetos, efeitos e prazos distintos, não se podendo cogitar em similitude conceitual no ordenamento jurídico.

Por fim, de modo distinto com relação à condenação criminal, a suspensão dos direitos políticos decretada pela prática de ato de improbidade administrativa, por sentença transitada em julgado, enseja automaticamente a perda do mandato eletivo, inclusive para os Deputados Federais e Senadores, com fulcro no art. 55, IV e § 3º, CF/88, não se admitindo a postergação do cumprimento da ordem judicial pelo Parlamento<sup>84</sup>.

### **2.3.6 Prestação do serviço militar obrigatório**

A Constituição Federal dispõe que o alistamento eleitoral é facultativo às pessoas a partir dos 16 (dezesseis anos), sendo vedado, contudo, ao estrangeiro e, durante o período do serviço militar obrigatório, aos conscritos (art. 14, § 2º, CF/88)<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Sobre essa distinção específica, cfr. DINO, Nicolao, “A inelegibilidade como efeito da condenação por ato de improbidade administrativa: aspectos controvertidos”, in 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, *Coletânea de artigos: avanços e desafios no combate à corrupção após 25 anos de vigência da Lei de Improbidade Administrativa*, Brasília, 2018, p. 113. Disponível em <[http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/05\\_18\\_coletanea\\_de\\_artigos.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/05_18_coletanea_de_artigos.pdf)>, acesso em 6/8/2019.

<sup>84</sup> Cfr. CASTRO, Edson de Resende, *Curso de Direito Eleitoral*, 8ª ed., rev. e atual., Belo Horizonte, Del Rey, 2016, p. 91. No STF, cfr. o MS n.º 25.461, j. 29/6/2006, DJ de 22/9/2006; e o AgR-RE n.º 640.466, sessão virtual de 14 a 21/08/2020, DJe de 2/9/2020.

<sup>85</sup> Sobre o fundamento dessa restrição, RODRIGO LÓPEZ ZILIO esclarece que “a proibição do alistamento ao conscrito visa a evitar eventual influência político-partidária na ordem militar – que é lastreada na hierarquia e na disciplina” (*Direito Eleitoral ...*, cit., p. 159), justificativa que, para JOSÉ RUBENS REZEK, não é plausível no

Importante aduzir que os conscritos não são, a rigor, militares, na forma exposta na CF/88, mas apenas os jovens que prestam o serviço militar obrigatório, de acordo com o regramento da Lei n.º 4.375/1964. Ademais, conforme orientação do TSE na Consulta (Cta) n.º 104-71, j. 3/11/1989, DJ de 21/11/1989, “os médicos, dentistas, farmacêuticos e veterinários”, enquanto alunos para formação de reserva, também são considerados conscritos.

Considerando que não se permite o alistamento ao conscrito, e em que pese esta situação não esteja prevista formalmente no rol do art. 15 da CF/88, é perceptível que o indivíduo, no período em que estiver prestando o serviço militar obrigatório, também estará com seus direitos políticos suspensos, já que o impedimento de o conscrito se alistar acarreta necessariamente a impossibilidade de votar e ser votado.

Com relação ao conscrito que já havia se alistado anteriormente ao ingresso no serviço militar obrigatório, ele não poderá exercer a elegibilidade (direito de ser votado), eis que somente é elegível o “militar alistável” (art. 14, § 8º, CF) e, além disso, mesmo já inscrito no alistamento, o conscrito não pode ser considerado como alistável, em virtude da vedação do mencionado § 2º do art. 14 da CF/88.

No que toca à capacidade eleitoral ativa, o conscrito já alistado deve também ser impedido do exercício do voto, porquanto “se a Constituição vetou o próprio alistamento eleitoral (§ 2º, art. 14), quis seguramente proibir o exercício do direito ao voto, finalidade precípua da inscrição do cidadão no corpo eleitoral”<sup>86</sup>. Assim, ele terá mantida sua inscrição eleitoral, mas não poderá votar nas eleições em razão de sua situação de conscrito<sup>87</sup>.

Não se pode, de outro lado, utilizar como argumento para permitir o exercício do voto ao conscrito o disposto no art. 6º, II, “c”, CE, pelo qual se permite o voto ao militar desde que não haja impossibilidade do serviço. O militar referido pela norma não é o conscrito, mas apenas o integrante das Forças Armadas ou o membro das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares (arts. 42 e 142, CF/88), além de não ser possível interpretar a CF/88 através da Lei, sendo a Norma Maior clara em estabelecer que ao conscrito é vedado o alistamento e, portanto, o exercício de quaisquer direitos políticos.

---

contexto democrático da CF/88 e em razão da violação ao princípio da igualdade (cfr. “A proibição de alistamento eleitoral dos conscritos e o princípio da plenitude do gozo dos direitos políticos”, in *Revista Jus Navigandi*, ano 15, n.º 2484, Teresina, 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14720>>, acesso em 4/11/2019).

<sup>86</sup> PINTO, Djalma, *Elegibilidade ...*, cit., p. 35.

<sup>87</sup> Cfr. JORGE, Flávio Cheim *et al.*, *Curso de direito eleitoral ...*, cit., p. 97.

### 2.3.7 Exercício dos direitos políticos por brasileiros em Portugal

Com fundamento no art. 12, § 1º, da CF/88, as Repúblicas do Brasil e de Portugal firmaram, em 22 de abril de 2000, o Tratado da Amizade, Cooperação e Consulta para regular as situações jurídicas de reciprocidade de direitos atribuídos aos cidadãos brasileiros e portugueses residentes fora de seu Estado de nacionalidade, notadamente as prerrogativas de votar e ser votado, com as ressalvas definidas nas Constituições de cada Estado<sup>88</sup>.

De acordo com os termos do Tratado, os brasileiros com residência permanente em Portugal podem desfrutar dos direitos políticos neste Estado e almejar uma candidatura eleitoral, sem que se submetam a um processo de naturalização portuguesa.

Todavia, o art. 17, item 3, do ato normativo internacional, prescreve que “o gozo de direitos políticos no Estado de residência importa na suspensão do exercício dos mesmos direitos no Estado da nacionalidade”, não obstante, a rigor, se tratar de causa de perda dos direitos políticos, já que não há prazo definido para sua reativação<sup>89</sup>. Caberá, portanto, ao brasileiro ou ao português escolher onde exercerá os seus direitos políticos, no Estado onde reside ou naquele do qual é nacional e, caso efetue a opção pelo Estado de residência, não mais poderá exercer os direitos políticos onde tem o vínculo da nacionalidade<sup>90</sup>.

Essa específica previsão normativa de perda dos direitos políticos não está contida no rol do art. 15 da CF/88 e, por essa razão, é apontada como inconstitucional por ROGÉRIO CARLOS BORN, sob a alegação de que “o Tratado acrescentou mais uma restrição ao rol taxativo de restrições de direitos políticos o que está reservado apenas ao constituinte reformador”<sup>91</sup>. Já o autor português JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, embora admita que “são perfeitamente compreensíveis as precauções que estão na origem desta regra, e que provavelmente nunca poderão ser de todo afastadas”<sup>92</sup>, afirma ser possível “que se façam avanços, através da discriminação de situações”<sup>93</sup>, porquanto “há sectores ou aspectos em que o exercício de

---

<sup>88</sup> O Tratado foi aprovado pelo Congresso Nacional brasileiro através do Decreto Legislativo n.º 165/2001 e promulgado pelo Decreto n.º 3.927/2001.

<sup>89</sup> No âmbito interno brasileiro, o art. 51, § 4º, da Resolução TSE n.º 21.538/2003 incide no mesmo equívoco ao dispor que a “outorga a brasileiros do gozo dos direitos políticos em Portugal, devidamente comunicada ao Tribunal Superior Eleitoral, importará suspensão desses mesmos direitos no Brasil”.

<sup>90</sup> Cfr. CASTRO, Edson de Resende, *Curso de Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 92-93.

<sup>91</sup> “O transconstitucionalismo dos direitos políticos entre os países de língua portuguesa”, in *Revista Ius Gentium*, vol. 3, n.º 2, Curitiba, 2011, p. 83. Disponível em <<https://www.uninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/issue/view/6>>, acesso em 7/8/2019.

<sup>92</sup> “Direitos humanos: uma lacuna no tratado de amizade luso-brasileiro?” in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. 43, n.º 1, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, p. 30.

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 30.

direitos políticos pelos nacionais do outro país não parece incompatível com o exercício dos mesmos direitos no país de origem”<sup>94</sup>.

Sem embargo, como esclarece ALEXANDRE DE MORAES, as causas de suspensão e perda de direitos políticos não estão apenas contidas no art. 15 da CF/88, mas podem ser extraídas de outras disposições constitucionais<sup>95</sup>. Nesse sentido, o Tratado da Amizade não criou nova causa de perda dos direitos políticos, apenas regulamentou a previsão do art. 12, § 1º, CF/88, atribuindo a consequência natural da impossibilidade fática e jurídica do exercício concomitante de direitos políticos em mais de um Estado, mostrando-se plenamente justificada a privação desses direitos ao brasileiro que optou por exercê-los em Portugal<sup>96</sup>.

Aponte-se que essa situação de perda dos direitos políticos não valerá, contudo, para os casos de portugueses e brasileiros com dupla nacionalidade, pois eles “mantêm intacto os direitos políticos, tanto no Estado da nacionalidade como o de residência, haja vista que não deixam de ser nacional daqueles”<sup>97</sup>, podendo votar e serem votados em ambos os países.

Por fim, também é possível ao brasileiro readquirir os seus direitos políticos, bastando apresentar à Justiça Eleitoral a “comunicação do Ministério da Justiça ou de repartição consular ou missão diplomática competente, a respeito da cessação do gozo de direitos políticos em Portugal, na forma da lei” (art. 53, II, “c”, da Resolução TSE n.º 21.538/2003).

### **3. Elegibilidade e inelegibilidade**

#### **3.1 Conceito e natureza jurídica da elegibilidade**

A elegibilidade constitui, ao lado do direito de votar, um dos institutos jurídicos primordiais do Direito Eleitoral, sendo exatamente em razão dos direitos políticos que todo o ordenamento jurídico eleitoral se estrutura e tem sua razão de existir<sup>98</sup>. A elegibilidade ou a

---

<sup>94</sup> “Direitos humanos: uma lacuna no tratado de amizade luso-brasileiro?” ..., cit., p. 30.

<sup>95</sup> Cfr. *Direito Constitucional* ..., cit., p. 275.

<sup>96</sup> Sufragando essa posição, defende JORGE MIRANDA que “a ideia de igualdade de direitos políticos entre portugueses e brasileiros parece assentar numa alternativa que lhes é posta: ou usufruem de direitos políticos num país ou usufruem noutro, não em ambos ao mesmo tempo” (*Direito Eleitoral* ..., cit., p. 109).

<sup>97</sup> BORN, Rogério Carlos, “O transconstitucionalismo ...” ..., cit., p. 83.

<sup>98</sup> Cfr. AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da, *Manual das eleições*, 4ª. ed., rev. e atual., São Paulo, Saraiva, 2010, p. 617.

capacidade eleitoral passiva, consiste, em essência, no *direito de o cidadão ser votado*, de se lançar na disputa por um cargo público eletivo e obter os votos dos eleitores.

Trata-se de um direito fundamental porque a elegibilidade, inserida no conjunto dos direitos políticos, permite que o cidadão possa ocupar os cargos de representação política no Estado, traduzindo o direito do povo de se autogovernar e de evitar a perpetuação de estratos sociais no poder, em detrimento dos princípios republicano e democrático<sup>99</sup>. Decerto, “o livre exercício dos direitos políticos é o fundamento básico e racional de um regime político que se queira entender como democrático, a merecer especial atenção e deferência entre os direitos fundamentais dos cidadãos”<sup>100</sup>, revelando-se essencial a garantia da elegibilidade ao maior número de pessoas do Estado, com ressalvas apenas para situações específicas previstas em Lei, devidamente justificadas pelos interesses e valores constitucionais, ou na própria CF/88.

A questão fundamental é saber a partir de que instante se configura a elegibilidade, isto é, quando são reunidos os elementos necessários para que o cidadão possa usufruir dos efeitos desse direito, para que ele possa efetivamente ser objeto de votação e escolha pelos eleitores.

Para se obter essa resposta, é preciso entender, como premissa inafastável, que a elegibilidade não se trata de um conceito abstrato e artificial, mas, ao contrário, “tem a forma e o conteúdo que lhe empresta o direito, posto que constrói as hipóteses ou estabelece os requisitos indispensáveis à caracterização do ‘ius honorum’”<sup>101</sup>. Assim, é a partir da isenta e correta análise do ordenamento jurídico positivo que se obterão os elementos essenciais da elegibilidade e o momento de sua concretização e se fará a crítica a certas construções legislativas que vão de encontro a um sistema científico normativo, traduzindo soluções jurídicas de afogadilho que desnaturam, por vezes, a compreensão da teoria da elegibilidade.

Nesse contexto, imprescindível a análise das principais posições doutrinárias que abordam o estudo sistemático da elegibilidade, procedendo-se, após, à demonstração das críticas e conclusões sobre aquela que melhor define a natureza jurídica da elegibilidade.

---

<sup>99</sup> Para RICHARD PAE KIM, “ao contrário dos direitos individuais, consistentes em direitos de defesa, e dos direitos sociais, que são direitos a prestações positivas, os direitos políticos são direitos de participação (*status activus*) decorrentes do princípio democrático de direito, conforme as definições dadas por Jellinek no final do século XIX e utilizadas pela doutrina contemporânea.” (“Elegibilidade, condições de elegibilidade, inelegibilidade e a Lei da Ficha Limpa: fundamentalidade dos direitos políticos e a moldura constitucional”, in GUILHERME, Walter de Almeida *et al.* (coord.), *Direito eleitoral e processual eleitoral* ..., cit., p. 102, grifos do autor).

<sup>100</sup> MELLO, Ruy Nestor Bastos, “O princípio da proporcionalidade como instrumento de controle das restrições normativas à elegibilidade nos sistemas jurídicos do Brasil e de Portugal”, in Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, *Revista Populus*, vol. 6, Salvador, 2019, p. 216. Disponível em <<http://eje.trt-ba.jus.br/mod/page/view.php?id=221>>, acesso em 28/6/2018.

<sup>101</sup> MENDES, Antônio Carlos, *Introdução à teoria das inelegibilidades* ..., cit., p. 101.

### 3.1.1 A teoria clássica: elegibilidade como direito subjetivo do cidadão

A teoria tradicional ou clássica do Direito Eleitoral conceitua a elegibilidade como o direito público subjetivo de ser votado para fins de ocupação de cargo eletivo, que é atribuído aos cidadãos e estará configurado desde que: (i) sejam preenchidas as condições de elegibilidade (requisito positivo); e (ii) não haja incidência de causas de inelegibilidade (requisito negativo)<sup>102</sup>. Além dessas exigências, acrescenta-se a necessidade de o cumprimento dos mencionados pressupostos ser declarado num específico processo judicial de pedido de registro de candidatura, de competência da Justiça Eleitoral, no âmbito do qual devem ser atendidas certas obrigações de natureza formal<sup>103</sup>.

Para fins de categorização didática – e abordagem na sequência dessa obra –, os dois primeiros requisitos, de natureza material, serão denominados de *pressupostos gerais da elegibilidade*; e o terceiro, o deferimento do pedido de registro de candidatura, o requisito formal ou procedimental da elegibilidade<sup>104</sup>.

Para a doutrina clássica, portanto, a elegibilidade é um direito de todos os cidadãos brasileiros que preenchem condições específicas e não incidem em situações que impedem o gozo desse direito, conforme regras da Constituição Federal e das leis infraconstitucionais<sup>105</sup>. Daí decorre o entendimento consagrado de que “a elegibilidade é a regra, a inelegibilidade é a exceção”<sup>106</sup>: na primeira expressão, vê-se o direito, submetido ao cumprimento de requisitos a

---

<sup>102</sup> Corroborando essa definição, entre outros, cfr. SILVA, José Afonso da, *Curso de direito constitucional* ..., cit., p. 370; GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 209-210; PAZZAGLINI FILHO, Marino, *Lei de inelegibilidade comentada* ..., cit., p. 6; JORGE, Flávio Cheim *et al.*, *Curso de direito eleitoral* ..., cit., pp. 100-102; DECOMAIN, Pedro Roberto, *Elegibilidade e inelegibilidades*, 2ª ed., São Paulo, Dialética, 2004, pp. 9-11; e TENÓRIO, Rodrigo, *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 95.

<sup>103</sup> Cfr. GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 385.

<sup>104</sup> Tecnicamente, conforme ensina FREDIE DIDIER JR., “pressuposto é aquilo que precede ao ato e se coloca como elemento indispensável para a sua existência jurídica; requisito é tudo quanto integra a estrutura do ato e diz respeito à sua validade” (*Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo do conhecimento*, 22ª ed., Salvador, Ed. JusPodivm, 2020, p. 404). Todavia, considerando o escopo desse trabalho, as expressões requisitos e pressupostos serão adotadas indistintamente, sem o rigor técnico apontado.

<sup>105</sup> De modo um pouco distinto, em que pese concordar que a “elegibilidade significa o direito de ser votado”, ANTÔNIO CARLOS MENDES aduz que “a elegibilidade, porém, é uma *aptidão jurídica*”, porquanto nem todo eleitor é elegível, mas somente aquele que reunir “todas as condições jurídicas que o qualificam candidato, isto é, apto a concorrer a um cargo eletivo” (*Introdução à teoria das inelegibilidades* ..., cit., p. 102, grifos do autor).

<sup>106</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino, *Lei de inelegibilidade comentada* ..., cit., p. 1. Em igual posição, já anotara JOSAPHAT MARINHO, ao comentar sobre as inelegibilidades instituídas na Constituição brasileira de 1946, que “O poder constituinte originário adotou, pois, o critério predominante, assim na doutrina como na legislação, segundo o qual, no regime representativo democrático, as inelegibilidades são exceção e a elegibilidade a regra.” (“Inelegibilidades no Direito Brasileiro”, in *Revista de Informação Legislativa*, vol. 2, n.º 6, Brasília, 1965, p. 4. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180750>>, acesso em 14/5/2020).

todos aplicáveis; na segunda, uma das causas, entre outras, de impedimento à fruição do direito de ser votado, que deve vir taxativamente prevista no ordenamento jurídico.

A teoria clássica da elegibilidade, apesar de plenamente defendida na doutrina e jurisprudência<sup>107</sup>, não é imune a críticas, porquanto alguns de seus desdobramentos teóricos não se mostram adequados à escorreita interpretação da norma constitucional e dos institutos do Direito Eleitoral, conforme adiante se explicará.

### 3.1.2 A elegibilidade como efeito jurídico do registro de candidatura

Parcela da doutrina eleitoral brasileira, a despeito de também compreender a elegibilidade como o direito de ser votado, aponta um suposto erro da teoria clássica quanto à identificação da origem e do conteúdo da elegibilidade, que não seria condizente com o direito positivo. Com base especialmente nas lições de ADRIANO SOARES DA COSTA<sup>108</sup>, que faz um combate frontal à teoria tradicional, propugna-se que a elegibilidade deve ser entendida como o efeito que decorre do fato jurídico<sup>109</sup> do deferimento do pedido de registro de candidatura<sup>110</sup>.

Nesse sentido, expõe a teoria divergente ou crítica que a elegibilidade não existe antes da concessão do pedido de registro de candidatura, uma vez que, sem a chancela judicial, nenhum cidadão pode se considerar apto a disputar uma eleição e a receber votos. Nas palavras de ADRIANO SOARES DA COSTA, “o direito de ser votado (*ius honorum*) apenas surge a partir do registro de candidatura do cidadão perante a Justiça Eleitoral”<sup>111</sup>, constituindo-se, a partir de então, uma relação jurídica entre o titular da elegibilidade e os demais cidadãos, como sujeitos passivos, que não devem opor embaraços ao exercício desse direito<sup>112</sup>.

---

<sup>107</sup> Cfr. TSE, AgR-RO n.º 0602595-61, pss. de 19/12/2018.

<sup>108</sup> O advogado eleitoralista ADRIANO SOARES DA COSTA é um dos principais expoentes dessa teoria crítica, possuindo vasta e densa produção acadêmica em torno da elegibilidade e da inelegibilidade, com uma concepção própria dos contornos teóricos dos institutos essenciais do direito eleitoral. Nesse estudo, serão debatidas as ideias gerais do autor que estão reunidas na obra *Instituições de Direito Eleitoral: Teoria da Inelegibilidade – Direito Processual Eleitoral*, 10ª ed., rev. e ampl., Belo Horizonte, Fórum, 2016.

<sup>109</sup> Consoante lição sedimentada, “todo acontecimento, natural ou humano, que determine a ocorrência de efeitos constitutivos, modificativos ou extintivos de direitos e obrigações, na órbita do direito, denomina-se fato jurídico” (GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo, *Manual de Direito Civil ...*, cit., p. 130). Ainda sobre o tema, cfr. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti, *Tratado de Direito Privado*, Tomo I, atualizado por MARTINS-COSTA, Judith *et al.*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012, pp. 59-93; e MELLO, Marcos Bernardes de, *Teoria do fato jurídico: plano da existência*, 17ª ed., São Paulo, Saraiva, 2011, pp. 33-140.

<sup>110</sup> RODRIGO LÓPEZ ZILIO denomina esse pensamento sobre a elegibilidade de teoria do fato jurídico (*Direito Eleitoral ...*, cit., p. 210), nomenclatura que não é utilizada de modo geral pelos demais doutrinadores.

<sup>111</sup> *Instituições de Direito Eleitoral ...*, cit., p. 47, grifos do autor.

<sup>112</sup> Nessa específica relação jurídica, a elegibilidade tem a natureza de direito potestativo, isto é, “o poder jurídico conferido a alguém de submeter outrem à alteração, criação ou extinção de situações jurídicas” (DIDIER JR.,



O autor não descarta a necessidade de preenchimento dos requisitos constitucionais e infraconstitucionais da elegibilidade e, outrossim, que não ocorram situações de impedimentos ao exercício desse direito, na forma indicada pela teoria clássica. Entretanto, sustenta que, mesmo que uma pessoa reúna as condições de elegibilidade e não incida em inelegibilidade, ainda assim não se pode dizer que ela exerce a elegibilidade antes da concessão efetiva do registro de sua candidatura, já que não pode concretamente receber votos.

Nesta senda, para ADRIANO SOARES DA COSTA, as condições de elegibilidade são encargos para obtenção do registro de candidatura, porquanto somente a homologação judicial do pedido de registro é que fará surgir o direito à elegibilidade e a possibilidade de o cidadão ser votado. As condições de elegibilidade, nesta ótica, não limitam a elegibilidade porque o direito de ser votado ainda não nasceu, podendo apenas considerá-las como restrições ao “suporte fático que origina o fato jurídico do registro de candidatura”<sup>113</sup> e, por essa razão, a constitucionalidade de uma condição de elegibilidade deve ser apreciada não com referência ao direito à elegibilidade ou aos direitos políticos, mas em cotejo com o princípio democrático.

Na visão do eleitoralista, em acréscimo, a elegibilidade não pode ser entendida como um direito público subjetivo de disputa de cargos eletivos em geral, porque, na realidade, o direito de ser votado estará sempre vinculado a um único e determinado cargo eletivo. O cidadão é elegível para o cargo público que deseja ser eleito e, para tanto, deve cumprir os específicos requisitos exigidos na legislação para o correspondente posto eletivo.

Já com relação à *inelegibilidade*, ADRIANO SOARES DA COSTA a define como a face oposta da elegibilidade: se o cidadão não é elegível, por quaisquer que sejam os motivos, deve ele ser considerado inelegível. Sintetiza que “a inelegibilidade é a ausência ou perda da elegibilidade”<sup>114</sup> e, em razão disso, “*inelegível é aquele que não possui elegibilidade*, ou porque nunca a teve (inelegibilidade inata) ou porque veio a perdê-la ou ficou impedido de obtê-la como efeito de algum fato jurídico ilícito (inelegibilidade cominada simples ou potenciada)”<sup>115</sup>. O conceito de inelegibilidade engloba, para o autor: (i) o não atendimento às condições de elegibilidade e a ocorrência de situações restritivas da elegibilidade decorrentes de condutas

---

Fredie, *Curso de direito processual civil ...*, cit., p. 383), inclusive contra o Estado. Ademais, diferentemente do direito privado, em que o “sujeito passivo de tais direitos nada deve; não há conduta que precise ser prestada para que o direito potestativo seja efetivado” (*Ibidem*, p. 343), por se tratar a elegibilidade de direito político, compete ao Estado adotar as prestações necessárias para sua efetivação, notadamente a organização das eleições.

<sup>113</sup> *Instituições de Direito Eleitoral ...*, cit., p. 60.

<sup>114</sup> *Ibidem*, p. 48.

<sup>115</sup> *Ibidem*, pp. 47-48, grifos do autor.

*lícitas*, que são as inelegibilidades inatas ou originais; e (ii) a incidência em causas obstativas da elegibilidade surgidas pela prática de atos *ilícitos*, as inelegibilidades cominadas<sup>116</sup>.

Por fim, assevera ADRIANO SOARES DA COSTA que a doutrina clássica se equivoca ao estabelecer a inelegibilidade como uma situação excepcional que impede o exercício da elegibilidade, desqualificando, assim, o entendimento comum de que a elegibilidade é a regra geral. Anota que os doutrinadores e juízes que sufragam essa posição não agiriam com o rigor técnico científico adequado, mas sim movidos por uma forte carga emotiva e política, porquanto, na sua visão, a perspectiva conceitual a ser adotada é diversa, concluindo que “*o estado de inelegibilidade é a regra; a elegibilidade, a exceção*”<sup>117</sup>, tendo em vista que o cidadão não detém o direito de ser votado antes de obter uma decisão judicial que conceda o seu requerimento de registro da candidatura para o cargo eletivo pleiteado.

### 3.1.3 Análise crítica das teorias e prevalência da posição clássica

De partida, diferentemente do que se possa imaginar da descrição apontada anteriormente, ambas as teorias da elegibilidade em estudo utilizam as ideias básicas sobre a estrutura dos atos e fatos jurídicos e dos efeitos que deles decorrem. A posição clássica compreende a origem do direito à elegibilidade a partir da produção sequencial de um conjunto de atos e fatos específicos, que são o atendimento a cada uma das condições de elegibilidade (nacionalidade, alistamento, filiação partidária, idade mínima etc.) e a verificação da não incidência em causas de inelegibilidade, o que acarretará, ao final, o surgimento do direito à elegibilidade. Para ADRIANO SOARES DA COSTA, também será necessário o atendimento a uma série de requisitos, mas a diferença essencial é que, na sua concepção, basta que haja o deferimento do pedido de registro de candidatura para surgir a elegibilidade<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> De modo expresse, ADRIANO SOARES DA COSTA afirma que “a ausência de elegibilidade está no plano da licitude, enquanto a perda ou o impedimento à obtenção da elegibilidade está no plano da ilicitude” (*Instituições de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 51). Em posição favorável a esse pensamento, cfr. JORGE, Flávio Cheim *et al.*, *Curso de direito eleitoral* ..., cit., p. 103; e NOGUEIRA, Alexandre de Castro, *Decisão judicial na justiça eleitoral: lei de inelegibilidades e interpretação teleológica*, Curitiba, Juruá, 2015, p. 62.

<sup>117</sup> *Instituições de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 50, grifos do autor.

<sup>118</sup> OLIVAR AUGUSTO ROBERTI CONEGLIAN pondera, inclusive, pela ausência de um conflito real entre as referidas teorias da elegibilidade, que seriam, em verdade, complementares, argumentando que há outros momentos de aferição da elegibilidade ou inelegibilidade do cidadão, anteriores ao registro de candidatura, como os da filiação partidária, desincompatibilização e da escolha do candidato em convenção partidária (“Inelegibilidade – o conflito de teorias”, in Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, *DIREITO ELEITORAL CONTEMPORÂNEO - 70 Anos da Redemocratização Pós-Ditadura Vargas e da Reinstalação da Justiça Eleitoral*, Curitiba, 2016, pp. 223-249). Sucede que a mera existência de marcos temporais diversos do registro de candidatura, que podem ser adotados como paradigma para verificar o atendimento das condições de elegibilidade, não demonstra, por si só, a similitude

No escopo de estabelecer uma doutrina coerente do Direito Eleitoral, exigência tão imprescindível no contexto de mudanças infundáveis da legislação e das decisões dos Tribunais eleitorais, e em que pese bem fundamentada a posição divergente, a teoria tradicional da elegibilidade é a que traduz com maior rigor técnico-científico os institutos jurídicos eleitorais relativos à elegibilidade, sem embargo da necessidade de ajustes dogmáticos.

Nesse propósito, importante deixar assentado que o direito à elegibilidade, que é geral e, a princípio, pertence a todos os cidadãos do Estado brasileiro, deve ser avaliado e direcionado de forma específica ao cargo para o qual se pleiteou a candidatura, até porque é vedado concorrer a mais de um cargo na eleição (art. 88, CE). Nessa parte, concorda-se com a posição da teoria crítica de que a elegibilidade há de ser apreciada objetivamente no processo de registro de candidatura, que avaliará se o cidadão reúne as condições necessárias para fruição do direito de ser votado considerando o cargo eletivo que se almeja na eleição<sup>119</sup>.

Esse aspecto é fundamental para divisar as diferenças entre a elegibilidade-direito, atribuível a todo o cidadão como marca essencial da própria cidadania; e a elegibilidade-candidatura, que será concedida apenas àquele que atender as exigências específicas da postulação ao cargo eletivo que busca concorrer<sup>120</sup>. Nessa linha, também é possível aceitar, com certas reservas, a ideia de que o exercício da elegibilidade ocorrerá após o deferimento do pedido de registro do candidato, o que não implica, porém, no acerto da tese que vincula diretamente a elegibilidade à autorização judicial do registro de candidatura.

Com efeito, a decisão judicial que defere o requerimento de registro apenas certifica que o candidato atendeu aos pressupostos estabelecidos e não incidiu em situações de impedimento, sendo, em princípio, a partir dela que o cidadão poderá receber votos numa eleição. No entanto, o ato judicial, isoladamente, é apenas o instrumento concebido formalmente pelo ordenamento positivo para viabilizar o exercício da elegibilidade, mas não se confunde com o direito de ser votado, até porque podem ocorrer situações que não foram objeto da análise judicial, de modo que esse ato jurídico nem sempre traduzirá plenamente a configuração da elegibilidade.

---

das teorias, além de não serem abordadas pelo autor as divergências marcantes dos pensamentos teóricos sobre a natureza jurídica da decisão que defere o registro de candidatura e a abrangência do conceito de inelegibilidade.

<sup>119</sup> É certo, ademais, que “não há direito adquirido a regime jurídico de elegibilidade, que é objeto de investigação e declaração, em cada eleição, no ato do registro de candidatura, segundo as normas eleitorais vigentes no momento da formalização do pedido” (PAZZAGLINI FILHO, Marino, *Lei de inelegibilidade comentada* ..., cit., p. 71).

<sup>120</sup> De forma parecida, aponta OLIVAR AUGUSTO ROBERTI CONEGLIAN que o direito à elegibilidade não se confunde com o seu efetivo exercício, que será concretizado quando da apresentação do candidato para disputa na eleição e dependerá “do preenchimento de determinados requisitos que, por convenção legal, denominam-se *condições de elegibilidade*” (*Inelegibilidade* ..., cit., p. 60, grifos do autor).

Nesses termos, a decisão judicial pode se encontrar viciada ou equivocada no seu conteúdo, uma vez que, por falha da Justiça Eleitoral ou por inércia das partes interessadas, se deixou de constatar o descumprimento de uma condição de elegibilidade ou a presença de causa de inelegibilidade. Por exemplo, um cidadão com 33 (trinta e três) anos de idade pode pleitear e obter o registro de candidatura ao cargo de Presidente da República caso não seja detectado o descumprimento da condição de elegibilidade da idade mínima exigida, que é de 35 (trinta e cinco) anos (art. 14, VI, “a”, CF/88). Em tal situação, será possível afirmar que o candidato é elegível apenas porque obteve uma decisão favorável ao pedido de registro de candidatura? Certamente que não. O candidato em questão pode ter sido (erroneamente) declarado apto a participar daquela específica eleição, mas ele não atendeu às condições estabelecidas na legislação para gozo do direito à elegibilidade relativo ao cargo postulado.

DJALMA PINTO também faz semelhante crítica ao apontar que a coisa julgada definida no processo judicial não pode alterar a realidade dos fatos, sintetizando que “aquele que a Constituição afirma ser inelegível não se transforma em elegível porque uma decisão deferiu o registro de sua candidatura, credenciando-lhe ao recebimento do voto”<sup>121</sup>.

De outro vértice, o exercício do direito à elegibilidade pode ocorrer mesmo nos casos de indeferimento do pedido de registro ainda sem o trânsito em julgado (candidato *sub judice*<sup>122</sup>), com base no art. 16-A, *caput*, da Lei das Eleições (LE – Lei n.º 9.504/1997) ou, ainda, na pendência de apreciação do pedido pelo Juízo competente (art. 16-B, LE)<sup>123</sup>. Em tais situações, seja com a decisão negativa do pedido de registro não definitiva, seja com a ausência de julgamento, o ordenamento jurídico eleitoral trata o requerente como se fosse candidato, que pode exercer concretamente o direito à elegibilidade, praticando atos de campanha eleitoral<sup>124</sup>,

---

<sup>121</sup> *Elegibilidade ...*, cit., p. 41.

<sup>122</sup> Embora, a princípio, a expressão *sub judice* indique a situação do candidato que, na eleição, se encontre com o pedido de registro em julgamento, deferido ou indeferido (cfr. GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral ...*, cit., p. 939), em verdade, deve-se entender como *sub judice* apenas a situação do candidato que, no dia da eleição, “tenha decisão que INDEFERE o seu registro” (CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua; CERQUEIRA, Camila Albuquerque, *Reformas eleitorais comentadas: lei n. 12.034/2009*, São Paulo, Saraiva, 2010, p. 563, grifos dos autores). Em igual posição, cfr. CASTRO, Edson de Resende, *Curso de Direito Eleitoral ...*, cit., p. 129.

<sup>123</sup> Essa possibilidade também está normatizada nas Resoluções do TSE, inclusive com a previsão de cômputo dos votos recebidos por candidato com pedido de registro ainda não apreciado, como se verifica, v. g., nos arts. 193 e 196 da Resolução n.º 23.611/2019, que disciplina os atos gerais do processo eleitoral para as eleições de 2020.

<sup>124</sup> JOSÉ JAIRO GOMES sustenta, com base no art. 15 da LC n.º 64/1990, que o exercício da campanha pelo *sub judice* será possível até a publicação do acórdão do Tribunal que indeferir o pedido de registro, na competência originária ou recursal, ressalvada a obtenção de antecipação de tutela recursal ou tutela provisória cautelar (*Direito Eleitoral ...*, cit., pp. 452-453). Com a devida vênia, o art. 16-A, LE, aplicável ao caso, não fixa termo final para exercício da campanha eleitoral pelo *sub judice*, devendo-se compreender a sua extensão até o trânsito em julgado da decisão que resultar no indeferimento da candidatura, cfr. TSE, RO n.º 0600919-68, pss. de 9/10/2018.

além de ser votado na eleição, realidade (fática e jurídica) que infirma a teoria que busca equiparar a existência da elegibilidade ao deferimento do registro de candidatura<sup>125</sup>.

ADRIANO SOARES DA COSTA, sobre a situação do *sub judice*, apenas anota criticamente que “causa espécie a fórmula empregada pelo TSE, segundo a qual pode o cidadão sem registro deferido concorrer, por sua conta e risco, como se fosse candidato”<sup>126</sup>, porquanto “juridicamente, nunca foi ele candidato”<sup>127</sup>, já que somente com o registro definitivo da candidatura é que se alcançará a elegibilidade, sob pena de nulidade dos votos recebidos<sup>128</sup>. De outro lado, o autor sequer aborda o aspecto da ausência de julgamento do requerimento de registro antes da eleição, hipótese em que se permite que o candidato dispute a eleição – e exerça a elegibilidade –, mesmo sem a prévia decisão judicial autorizativa.

Nessa ótica de pensamento, fica difícil argumentar que tão somente o deferimento do registro é que possibilita o exercício do direito de ser votado, uma vez que, conforme apontado, há casos previstos em Lei e Resoluções do TSE em que a elegibilidade pode ser exercida antes mesmo do julgamento do registro ou na situação de pedido indeferido (*sub judice*). A teoria crítica, portanto, não demonstra a sua necessária aplicação prática correspondente, sendo inadequado afirmar a impossibilidade de o cidadão exercer a elegibilidade apenas em razão da decisão inicial negativa do pedido de candidatura, ou na ausência de apreciação judicial, uma vez que o direito positivo permite o exercício da candidatura nessas situações<sup>129</sup>.

---

<sup>125</sup> Nesta hipótese de indefinição da candidatura, o § 3º do art. 175, CE e o *caput* do art. 16-A, LE, analisados em conjunto, determinam a nulidade dos votos individuais atribuídos aos candidatos inelegíveis ou sem registro deferido, mas ressaltam a situação do candidato *sub judice* na eleição, cuja validade dos votos recebidos fica condicionada ao deferimento definitivo de seu registro de candidatura. Já o § 4º do art. 175, CE, e o parágrafo único do 16-A, LE, estabelecem, no tocante às eleições proporcionais, o cômputo para o partido político dos votos recebidos por candidato inelegível ou que, por outro motivo, tenha seu registro de candidatura indeferido, desde que, na eleição, a situação do pedido de registro fosse de deferimento. Já como consequência da nulidade dos votos dados à chapa eleita para a chefia do Executivo, caso algum de seus integrantes se encontre nas circunstâncias apontadas, pode ser determinada nova eleição em virtude da aplicação da regra da indivisibilidade da chapa (art. 91, CE), a despeito de julgados recentes do TSE que flexibilizaram essa imposição legal (cfr. ED-AgR-REspe n.º 83-53, j. 26/6/2018, DJe de 14/9/2018; e AgR-REspe n.º 93-09, j. 13/6/2019, DJe de 16/8/2019). A referida eleição suplementar ocorrerá se forem atendidos os requisitos do *caput* ou do § 3º do art. 224, CE, devendo ser observada ainda a decisão do STF na ADI n.º 5.525, j. 8/3/2018, DJe 29/11/2019, em que se julgou inconstitucional a locução “após o trânsito em julgado” contida no § 3º do art. 224, CE (cfr. TSE, ED-REspe n.º 139-25, pss. de 28/11/2016) e se procedeu a uma interpretação conforme à Constituição com relação ao § 4º, para afastar de sua incidência os casos de vacância dos cargos de Presidente, Vice-Presidente da República e de Senador da República.

<sup>126</sup> *Instituições de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 92.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>128</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 52-53.

<sup>129</sup> Poderia ADRIANO SOARES DA COSTA, no particular, se valer de sua própria crítica à teoria clássica da elegibilidade, quando afirma que ela está embasada em conceitos jurídicos “construídos aprioristicamente pela doutrina, sem qualquer relação com o ordenamento jurídico positivo” e que, embora possam ser manejados por “um discurso coerente e logicamente fundado”, se mostram, quando de sua aplicação prática, “inconciliáveis com a realidade normada”, concluindo o eleitoralista que “o conceito de inelegibilidade tem sido vítima desse descompromisso entre a sua definição e a sua testabilidade na base empírica do Direito” (*Ibidem*, p. 183).

Observe-se que ADRIANO SOARES DA COSTA também assevera, de modo correto, que o direito à elegibilidade se encerra com o recebimento dos votos na eleição e a consequente proclamação dos resultados, quando, a partir de então, outros direitos poderão surgir, como o de ser diplomado ou empossado no cargo eletivo<sup>130</sup>. Sendo assim, na situação em que o candidato concorre no pleito eleitoral mesmo sem decisão judicial sobre o pedido de registro, mostra-se incongruente afirmar que, de um lado, o direito à elegibilidade não nasceu, pois ausente o deferimento do registro; e, de outro, encerrada a eleição, esse mesmo direito deixou de existir. Ora, o candidato participou da campanha eleitoral e efetivamente concorreu na eleição, recebendo votos, e ainda assim, a elegibilidade não existiu?

RODRIGO LÓPEZ ZILIO apresenta uma outra observação que também enfraquece os conceitos da teoria divergente. Partindo do pressuposto de que a elegibilidade é um direito subjetivo de natureza fundamental e, portanto, irrenunciável<sup>131</sup>, argumenta o autor que a tese da vinculação direta entre a elegibilidade e o registro de candidatura não se harmoniza com a possibilidade legal de renúncia ao registro de candidato (art. 13, LE), já que, nesta situação, conforme ensina a teoria crítica, se estaria renunciando à própria elegibilidade surgida a partir do deferimento da candidatura<sup>132</sup>. Conclui RODRIGO LÓPEZ ZILIO que é no âmbito da teoria clássica que se obtém a melhor solução jurídica sobre essa questão, aduzindo que “a renúncia afasta apenas a figura do candidato, e não afeta o direito subjetivo público da elegibilidade, tanto que, em uma situação hipotética, é possível a um candidato renunciar a um determinado cargo para, em substituição a outrem, postular outro mandato eletivo na mesma eleição”<sup>133</sup>.

O que se percebe é que o direito à elegibilidade não deve, jamais, ser entendido como um simples efeito do deferimento do registro de candidatura, tratando-se, ao contrário, de um direito subjetivo que pode potencialmente ser exercido por aqueles que satisfizerem certas condições previstas no ordenamento. A apreciação do atendimento desses requisitos, que ocorre através de um processo judicial, constitui apenas o foro instrumental para declarar a existência do direito à elegibilidade e obter a permissão de fruição das prerrogativas que dele decorrem.

Exatamente nesse sentido é que se deve compreender a posição de DJALMA PINTO, referida no início do estudo, de que o direito de ser votado será efetivamente exercido quando

---

<sup>130</sup> Cfr. *Instituições de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 91. Em geral, considerando a rapidez na apuração dos votos pelo sistema eletrônico (arts. 59 ss., LE), a divulgação dos resultados ocorre ao final do próprio dia da eleição.

<sup>131</sup> Nesse sentido, vide lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA: “Não se renunciam direitos fundamentais. Alguns deles podem até não ser exercidos, pode-se deixar de exercê-los, mas não se admite sejam renunciados.” (*Curso de direito constitucional* ..., cit., p. 183).

<sup>132</sup> Cfr. ZILIO, Rodrigo López, *Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 212-213.

<sup>133</sup> *Ibidem*, p. 215.

concedido o registro de candidatura ao candidato<sup>134</sup>. De fato, não se confundem a elegibilidade e o exercício do direito de ser votado: primeiro há o direito subjetivo, que é avaliado de forma abstrata e de acordo com as exigências específicas do ordenamento jurídico; em segundo plano, analisa-se a sua concretização, o seu exercício, cujos requisitos específicos para deflagração dos seus efeitos naturais não limitam nem definem o direito do qual se originam.

Mostra-se acertada, portanto, a visão clássica de conceber o registro de candidatura como um mero pressuposto de natureza formal para o exercício da elegibilidade e não o seu fato gerador primordial<sup>135</sup>. Em verdade, o que o processo de pedido de registro de candidatura faz é constituir a candidatura, demonstrando precisamente a separação conceitual que existe entre a elegibilidade (o direito) e a candidatura (o seu exercício), que é exigível a partir do deferimento do pedido de registro para o postulante a candidato<sup>136</sup>.

Desta forma, uma das diferenças essenciais entre a teoria clássica e a esboçada por ADRIANO SOARES DA COSTA se refere à natureza jurídica da decisão que defere o pedido de registro de candidatura: na posição tradicional, a decisão judicial é meramente declaratória do atendimento dos pressupostos gerais de elegibilidade e da existência da própria elegibilidade; na versão divergente, o comando judicial, por si só, constitui o direito à elegibilidade.

A querela passa então a ser analisada sob a perspectiva do direito processual, visando saber se a sentença judicial declara um direito preexistente ou se é constitutiva do direito almejado. Para tanto, importante relembrar que “a ação constitutiva é a demanda que tem o objetivo de obter a certificação e efetivação de um direito potestativo”<sup>137</sup>, sendo que, mesmo na decisão constitutiva, há um componente declarativo, isto é, se reconhece a existência de um direito para, então, criar, modificar ou extinguir uma relação ou situação jurídica<sup>138</sup>.

Estabelecida essa premissa processual, é evidente que a decisão judicial que defere o pedido de registro declara a existência do direito à elegibilidade, configurado quando do preenchimento de seus pressupostos gerais (cumprimento das condições de elegibilidade e

---

<sup>134</sup> *Elegibilidade ...*, cit., pp. 5-6.

<sup>135</sup> PEDRO ROBERTO DECOMAIN, em posição distinta, afirma que o registro de candidatura é uma condição de elegibilidade infraconstitucional (*Elegibilidade ...*, cit., pp. 109-110), o que é tecnicamente incorreto porque confunde os requisitos positivos da elegibilidade (as condições de elegibilidade) com o instrumento jurídico-processual para sua declaração, o processo de pedido de registro de candidatura. Melhor compreensão sobre o tema é apresentada por ROBERTO AMARAL e SÉRGIO SÉRVULO DA CUNHA: “O registro de candidatura – embora não mencionado na Constituição – é um desses *pressupostos formais de elegibilidade*. Não há eleição sem candidatura – apresentação do candidato perante o colégio eleitoral – e o registro é o ato formal que confere existência jurídica à candidatura.” (*Manual das eleições ...*, cit., p. 621, grifos dos autores).

<sup>136</sup> Nesse sentido, cfr. NIESS, Pedro Henrique Távora, *Direitos Políticos: Elegibilidade, Inelegibilidade e Ações Eleitorais*, 2ª ed., rev. e atual., Bauru, Edipro, 2000, p. 27.

<sup>137</sup> DIDIER JR., Fredie, *Curso de direito processual civil ...*, cit., p. 383.

<sup>138</sup> Cfr. JORGE, Flávio Cheim *et al.*, *Curso de direito eleitoral ...*, cit., pp. 496-497.

ausência de inelegibilidade), e constitui uma nova situação jurídica ao requerente, que se torna candidato<sup>139</sup>. Trata-se, portanto, de uma sentença de natureza constitutiva, mas o que é constituído não é a elegibilidade, e sim a candidatura, isto é, a situação jurídica de candidato devidamente autorizado a pleitear e receber votos<sup>140</sup>.

Em arremate, o que se assevera é que a elegibilidade é o direito geral e abstrato atribuído aos cidadãos de, mediante o atendimento de certos requisitos, poderem receber votos nas eleições e disputarem cargos eletivos. Esse direito será concretizado através da análise do processo judicial de registro de candidatura, quando então serão aferidos o cumprimento dos pressupostos gerais da elegibilidade e o atendimento dos requisitos formais, deferindo-se o registro do candidato para a disputa eleitoral<sup>141</sup>.

De outro vértice, com relação à *inelegibilidade*, a diferença básica entre a teoria clássica e a divergente é que, para a primeira, as causas de inelegibilidade são apenas as situações específicas previstas na Constituição Federal ou em lei complementar que impedem o exercício da elegibilidade; para a segunda, no âmbito da inelegibilidade estão contidas quaisquer situações fáticas ou jurídicas que obstem ou implicam na ausência ou perda do direito de ser votado, inclusive o descumprimento das condições de elegibilidade.

Nesse contexto, ADRIANO SOARES DA COSTA alude à classificação entre as inelegibilidades inatas e cominadas, para distinguir as situações impeditivas da elegibilidade de acordo com a conformidade jurídica do ato que lhe deu causa, buscando extrair consequências jurídicas distintas para cada uma das situações. Baseado nessa concepção, o eleitoralista critica a doutrina e jurisprudência tradicionais que, no seu entender, fazem tábula rasa da natureza jurídica da elegibilidade e permitem o surgimento inconstitucional de (supostas) novas causas de inelegibilidade através de lei ordinária – como as regras dos arts. 41-A e 73, LE, que preveem a sanção de cassação do registro –, já que a CF/88 é expressa em afirmar a necessidade de lei complementar, que exige *quórum* qualificado de aprovação<sup>142</sup>.

---

<sup>139</sup> Com efeito, leciona PETER PANUTTO que, “a despeito das condições de elegibilidade serem comprovadas no registro de candidatura, a existência da elegibilidade é anterior ao registro de candidatura.” (*Inelegibilidades: um estudo dos direitos políticos diante da lei da ficha limpa*, 1ª ed., São Paulo, Editora Verbatim, 2013, p. 50).

<sup>140</sup> Cfr. JORGE, Flávio Cheim *et al.*, *Curso de direito eleitoral ...*, cit., pp. 468-472; e AGRA, Walber de Moura, “Requisitos de registrabilidade”, in FUX, Luiz *et al.* (coord.), *Elegibilidade e inelegibilidades ...*, cit., p. 244.

<sup>141</sup> Nesse sentido, LOURIVAL SEREJO, depois de conceituar a elegibilidade como “o direito conferido ao cidadão de candidatar-se ao exercício de um mandato eletivo”, acentua que “a elegibilidade se concretiza no momento do seu reconhecimento judicial, para deferimento da candidatura de alguém que postula um mandato” (*Direito eleitoral: atualizado*, Belo Horizonte, Del Rey, 2016, p. 57).

<sup>142</sup> Cfr. *Instituições de Direito Eleitoral ...*, cit., pp. 198-199. Sobre a distinção entre as espécies de atos normativos, explica ALEXANDRE DE MORAES que “enquanto o *quórum* para aprovação da lei ordinária é de maioria simples (art. 47), o *quórum* para aprovação de lei complementar é de maioria absoluta (art. 69), ou seja, o primeiro número inteiro subsequente à divisão dos membros da Casa Legislativa por dois” (*Direito Constitucional ...*, cit., p. 698).



Mais adiante, será tratado com vagar a natureza das penalidades de cassação do registro de candidatura e do diploma, estabelecidas como consequências às infrações descritas nos arts. 41-A e 73 da LE, e em outros dispositivos legais, valendo adiantar que a classificação esboçada pelo doutrinador tem a utilidade de identificar causas de inelegibilidade que têm na sua origem (mediata ou imediata) uma prática ou situação conforme a lei e outras que resultam de um ato ilegal. Sucede que essa categorização doutrinária não pode servir como fonte jurídica para definir as consequências e efeitos jurídicos de cada situação, porquanto não albergadas as soluções pretendidas pelo ordenamento positivo, sendo tão somente fruto da construção teórica de uma ordem jurídica idealizada pelo citado autor.

A referida classificação, ademais, tem sido acolhida parcialmente por outros eleitoralistas, mesmo os alinhados à uma postura crítica à teoria clássica, que não adotam todas as premissas conceituais de ADRIANO SOARES DA COSTA, especialmente a inclusão, no âmbito das inelegibilidades inatas, do descumprimento das condições de elegibilidade<sup>143</sup>. De igual modo, há pouca concordância com a estipulação do autor de uma subcategoria nominada de *condições de elegibilidade impróprias*<sup>144</sup>, na qual estariam incluídas as situações das pessoas que não são analfabetas e os casos de desincompatibilização, hipóteses que sempre foram consideradas, pela doutrina tradicional, como as causas de inelegibilidade relativas ao analfabetismo e às incompatibilidades previstas na CF/88 e na LC n.º 64/1990.

Em razão disso, a classificação entre inelegibilidades inatas e cominadas passa a ser direcionada, pelos demais autores, apenas para o contexto das específicas causas de inelegibilidade, na forma como são identificadas pela doutrina clássica, inclusive com a compreensão de que as incompatibilidades são espécies de inelegibilidade<sup>145</sup>. Com isso, essa categorização deixa de ser aplicada conceitualmente na apreciação das condições de elegibilidade e dos requisitos formais do processo de registro de candidatura, o que acarreta um afastamento da teoria de ADRIANO SOARES DA COSTA, que perde sentido e força persuasiva.

Enfim, proclama-se a correção da teoria clássica na compreensão dos alicerces conceituais do direito à elegibilidade, seus pressupostos gerais e o momento de exercício, sem embargo do necessário aprofundamento e aperfeiçoamento teórico de outras questões relevantes a respeito do tema, que serão tratadas no decorrer do trabalho.

---

<sup>143</sup> Cfr. ALVIM, Frederico Franco, “A elegibilidade e seus impedimentos ...” ..., cit., p. 43.

<sup>144</sup> Cfr. *Instituições de Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 135-143.

<sup>145</sup> Cfr. PAZZAGLINI FILHO, Marino, *Lei de inelegibilidade comentada* ..., cit., pp. 15-16.

### 3.2 Definição da inelegibilidade

O estudo sobre a inelegibilidade no Direito Eleitoral brasileiro apresenta seus primeiros apontamentos relevantes quando PINTO FERREIRA, em artigo publicado no ano de 1959, conceituou a inelegibilidade como “um impedimento ao direito do cidadão de ser eleito para um cargo político”<sup>146</sup>, que tem por objetivo “a moralização do voto e o interesse social, amparando consequentemente a dita ordem pública”<sup>147</sup>.

Esse entendimento foi reverberado ao longo do tempo no seio da doutrina tradicional, como se percebe na definição apontada por PEDRO HENRIQUE TÁVORA NIESS, de que a inelegibilidade é “o obstáculo posto pela Constituição Federal ou por lei complementar ao exercício da cidadania passiva, por certas pessoas, em razão de sua condição ou em face de certas circunstâncias”<sup>148</sup> ou por JOSÉ JAIRO GOMES, que define a inelegibilidade como o impedimento ao exercício da cidadania passiva “provocado pela ocorrência de determinados fatos previstos na Constituição ou em lei complementar”<sup>149</sup>.

Dessas definições, extraem-se dois significados importantes: o primeiro traduz o aspecto nuclear ou essencial da inelegibilidade, que consiste no impedimento ao exercício do direito de ser votado<sup>150</sup>; o outro identifica a característica que distingue a inelegibilidade dos demais óbices à elegibilidade, enquadrando em seu conceito apenas as hipóteses explicitamente definidas como tal pelo ordenamento positivo (ou seja, como inelegibilidades), através da CF/88 ou de lei complementar, e que são instituídas com a finalidade de proteção ao eleitor, à regularidade das eleições e ao exercício do cargo eletivo.

Não há reparo a esse posicionamento clássico da doutrina eleitoral, que apresenta o conteúdo jurídico da inelegibilidade de forma restrita, delimitado às situações indicadas pela legislação eleitoral como necessárias e relevantes para impedir o exercício da capacidade eleitoral passiva, em obediência ao postulado da tipicidade e justificada por específicos valores constitucionais. Por conseguinte, são equivocadas as posições doutrinárias que buscam ampliar indevidamente o sentido da inelegibilidade, com base em construções pré-concebidas em interpretações linguísticas sem amparo jurídico e para se obter consequências jurídicas favoráveis a certos interesses, sendo dever da ciência jurídica se afastar da utilização e

---

<sup>146</sup> “O problema da inelegibilidade”, in *Revista Forense*, vol. 186, ano 56, Rio de Janeiro, 1959, p. 20.

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>148</sup> *Direitos Políticos ...*, cit., p. 23.

<sup>149</sup> *Direito Eleitoral ...*, cit., p. 227.

<sup>150</sup> Cfr. ZILIO, Rodrigo López, *Direito Eleitoral ...*, cit., p. 208.

generalização de conceitos que não podem ser justificados, explícita ou implicitamente, no ordenamento jurídico objeto de exame.

### 3.2.1 Tipicidade estrita das causas de inelegibilidade

A Constituição Federal estabelece, nos §§ 4º a 8º do seu art. 14, as hipóteses expressas de inelegibilidades constitucionais, que dizem respeito aos casos de inalistabilidade; analfabetismo; irreelegibilidade para o terceiro mandato consecutivo como Chefe do Poder Executivo; incompatibilidade de mandatários do Executivo para concorrer a outros cargos; vedação a parentes de Chefes do Executivo de disputarem cargos eletivos no território da circunscrição eleitoral do titular; e regras específicas para os militares<sup>151</sup>. Já no âmbito infraconstitucional, é a LC n.º 64/1990, alterada pela Lei da Ficha Limpa (LC n.º 135/2010), que estabelece, na forma do art. 14, § 9º da CF/88, os casos de inelegibilidade legais<sup>152</sup>.

Ocorre que, antes do surgimento da LC n.º 135/2010, vicejou profunda e séria discussão sobre a possibilidade de a Justiça Eleitoral indeferir pedidos de registros de candidatos cuja vida pregressa demonstrasse a inaptidão para o exercício do mandato, mesmo em situações não previstas na LC n.º 64/1990. O eleitoralista DJALMA PINTO era um dos defensores dessa ideia ao apontar que a inércia propositiva do Legislativo em não editar uma nova lei complementar não poderia impedir que o Juiz Eleitoral verificasse, no caso concreto, uma situação moral impeditiva da disputa e assunção de cargo eletivo, exemplificando os casos de criminosos comprovadamente condenados<sup>153</sup>.

Sobre o tema, foi proposta no STF, em 26/6/2008, a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 144 pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), com o objetivo de reconhecer a auto aplicabilidade do § 9º do art. 14 da CF/88, para que fosse permitido à Justiça Eleitoral a negativa de requerimentos de candidatura de cidadãos réus em processos judiciais ou com condenações não definitivas, uma vez que, nas disposições da então

---

<sup>151</sup> Em geral, a doutrina não aponta as regras de elegibilidade dos militares, previstas no art. 14, § 8º, CF/88, como causas de inelegibilidade. Porém, é certo que, ao disciplinar a necessidade do afastamento do militar para deferimento do pedido de registro de candidatura, a CF/88 regulou situações típicas de incompatibilidade, que são inelegibilidades especiais decorrentes do exercício pelo cidadão de cargo, emprego ou função.

<sup>152</sup> JOSÉ JAIRO GOMES sustenta a possibilidade de tratados internacionais preverem ou suprimirem causas de inelegibilidade: “Se é certo que tratado e convenção internacionais sobre direitos humanos e também sobre direitos e garantias fundamentais possuem *status* constitucional, é de se concluir que podem igualmente veicular causa de inelegibilidade.” (*Direito Eleitoral ...*, cit., p. 230, grifos do autor). Não se conhece, porém, exemplo concreto de inelegibilidade criada ou extinta por tratado internacional firmado pelo Brasil.

<sup>153</sup> Cfr. *Elegibilidade ...*, cit., p. 121.

vigente LC n.º 64/1990, somente se previa a inelegibilidade para os casos de condenações com o trânsito em julgado, entre outras hipóteses.

Na apreciação da ADPF n.º 144 (j. 6/8/2008, DJe de 26/2/2010), todavia, restou decidido pela Corte Suprema, considerando especialmente a aplicação do princípio da presunção de inocência, que a Justiça Eleitoral não poderia indeferir os pedidos de registros de candidatos apenas pela circunstância de responderem a processo judicial, criminal ou por ato de improbidade administrativa, sem que houvesse uma condenação transitada em julgado<sup>154</sup>.

Concorda-se com o dispositivo do julgado, mas não com o principal argumento utilizado pelos Ministros do STF. Isso porque, conforme será esclarecido adiante, o princípio da presunção de inocência ou da não culpabilidade penal, pelo qual se arvora a exigência do trânsito em julgado da condenação criminal para certificar a situação de culpado e dar início à execução da pena, não tem a amplitude destacada no julgamento da ADPF, não se podendo admitir sua extensão integral ao Direito Eleitoral.

O STF, porém, acertou na conclusão do *decisum* porque, malgrado seja razoável o argumento defendido na ADPF, de que a vida pregressa consiste em conceito mais abrangente do que aquele estabelecido na LC n.º 64/1990, pois encerra o princípio jurídico fundamental para criação de inelegibilidades, é impossível não admitir que foi a própria CF/88 que declinou expressamente à legislação complementar a fixação de outros casos de inelegibilidade, não se deixando espaço, portanto, para a criação de inelegibilidade pela vida judicial<sup>155</sup>.

É preciso, assim, que se observe o princípio da tipicidade, não exclusivo do Direito Penal, no sentido de que somente a configuração da conduta descrita previamente na norma pode acarretar consequências jurídicas negativas à elegibilidade do cidadão<sup>156</sup>. Isso também se

---

<sup>154</sup> Nesse sentido, PEDRO ROBERTO DECOMAIN aponta que o § 9º do art. 14 da CF/88 não constitui, por si só, uma causa de inelegibilidade e, por essa razão, não é autoaplicável (*Elegibilidade ...*, cit., p. 150). Em posição contrária, NILO FERREIRA PINTO JÚNIOR, mesmo depois da Lei da Ficha Limpa, e desconsiderando a decisão do STF na ADPF n.º 144, defende a possibilidade de a Justiça Eleitoral avaliar a vida pregressa do candidato como se fosse uma cláusula aberta para aferir a moralidade para a candidatura na eleição (cfr. *Direito eleitoral e moralidade - a vida pregressa do candidato como condição autônoma de elegibilidade*, Curitiba, Juruá, 2014, pp. 107-116).

<sup>155</sup> Em razão da clareza da norma do § 9º do art. 14 da CF/88, a alegada inércia do Legislativo deveria ter sido discutida através de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, no escopo de instar o Parlamento a criar novas causas de inelegibilidade, e não através de ADPF, com o fim de obter permissão para a Justiça Eleitoral avaliar a ocorrência de situações incompatíveis com a moralidade para o exercício do mandato.

<sup>156</sup> Sobre a tipicidade, ensina ANTÔNIO CARLOS MENDES: “Em virtude dos postulados constitucionais atinentes à *segurança e certeza* jurídicas, a lei complementar deve adotar a técnica de elaboração do *modelo de fato* (*‘facti species’*) e a *estatuição* (necessidade de uma conduta estipulando-lhe a relevância temporal). Os preceitos da lei complementar deverão ser, a exemplos das hipóteses constitucionais de inelegibilidades, *exaustivos e taxativos*.” (*Introdução à teoria das inelegibilidades ...*, cit., pp. 132-133, grifos do autor). Para LOURIVAL SEREJO, em semelhante sentido: “As inelegibilidades são subordinadas ao princípio da legalidade. Não há inelegibilidade sem previsão legal.” (*Direito eleitoral ...*, cit., p. 68).

traduz na exigência de segurança jurídica para o cidadão, que não pode ser tolhido de seu direito de concorrer a cargo eletivo por descumprimento de normativo inexistente à época da eleição, apenas sob a alegação de que sua vida pregressa, aos olhos da autoridade judicial – incompetente para essa valoração –, seria incompatível ao exercício do mandato<sup>157</sup>.

A aplicação do princípio da tipicidade estrita acarreta a necessária observância de duas regras interpretativas para verificar a incidência de inelegibilidade. A primeira é a de que toda exegese com este propósito deve ser restritiva, isto é, “há o modelo legal e só havendo adequação exata com a situação fática, é que se deve aceitar a inelegibilidade no caso concreto”<sup>158</sup>. A outra, que resulta daquela, consiste em se vedar a interpretação por analogia para configuração da inelegibilidade, uma vez que “o que não ingressou no preceito positivo, mesmo que análogo, entende-se como fora da normatividade”<sup>159</sup>.

Em suma, não se pode aludir à *vida pregressa* como se fosse um instituto jurídico eleitoral do qual resultariam diretamente repercussões negativas à elegibilidade dos cidadãos. A análise da vida pregressa dos candidatos se restringe à verificação da incidência ou não de causas típicas de inelegibilidade, notadamente aquelas de natureza infraconstitucional que foram criadas justamente com amparo na previsão do art. 14, § 9º da CF/88, visando a escrutinar situações ou fatos da vida do candidato que possam macular os interesses de uma eleição legítima e sem a prática de condutas abusivas.

Em conclusão, é defeso ao Juiz Eleitoral indeferir o registro de candidatura com base numa situação eventualmente reprovável moralmente que o candidato incida, caso não esteja contemplada como inelegibilidade na CF/88 ou na LC n.º 64/1990. As causas de inelegibilidade são apenas as previstas expressamente em atos normativos formais, que se verificam, na ordem jurídica brasileira atual, nas seguintes disposições: (i) os §§ 4º a 8º do art. 14 da CF/88; (ii) os incisos I a VII do art. 1º da LC n.º 64/1990; e (iii) o inciso XIV do art. 22 da LC n.º 64/1990, que prevê a penação ao indivíduo da *sanção de inelegibilidade*, encerrando também uma causa de inelegibilidade, embora com formatação jurídica distinta das anteriores.

---

<sup>157</sup> Cfr. PANUTTO, Peter, *Inelegibilidades ...*, cit., p. 116; CARVALHO, João Fernando Lopes de, “Inelegibilidades constitucionais”, in ROLLO, Alberto (org.), *Elegibilidade e inelegibilidade ...*, cit., p. 142; PAZZAGLINI FILHO, Marino, *Lei de inelegibilidade comentada ...*, cit., pp. 1-2; e SCARPINO JR., Luiz Eugênio, *Moralidade eleitoral e juristrocacia: análise crítica da Lei da ficha limpa - Lei complementar n. 135/10*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2016, pp. 116-119.

<sup>158</sup> NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do, *Lineamentos de Direito Eleitoral: comentários e legislação*, Porto Alegre, Síntese, 1996, p. 66.

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 66. Em igual posição, quanto à exigência de interpretação restritiva na inelegibilidade e vedação do uso da analogia, cfr. AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo da, *Manual das eleições ...*, cit., pp. 640-641.

Registre-se, em complemento, que a discussão sobre a fluidez do conceito de vida pregressa adequada para o exercício de mandato – e do possível impedimento à candidatura –, foi minorada a partir da edição da Lei da Ficha Limpa, que enquadrou diversas situações moralmente irregulares e afrontosas para com a sociedade como hipóteses de inelegibilidade, acolhendo os anseios populares que deram origem ao novo marco normativo<sup>160</sup>.

### 3.2.2 Fundamentos justificantes da inelegibilidade

O § 9º do art. 14 da CF/88 é a norma principal que regula a instituição de causas de inelegibilidade, que somente poderão ser criadas “a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”<sup>161</sup>.

Tanto as inelegibilidades de natureza constitucional como as que vierem a ser estabelecidas em lei complementar devem estar fundadas em um dos interesses e valores estabelecidos na norma transcrita<sup>162</sup>, que visam a proteger o regime democrático<sup>163</sup>, considerando que a concessão dos direitos políticos deve ser amparada no senso de responsabilidade e comprometimento dos próprios cidadãos para com a sociedade<sup>164</sup>.

Assim, o objetivo precípua de se criar uma causa de inelegibilidade é o de evitar a participação, nas eleições, de candidatos cuja vida pregressa revelem situações objetivas de potencial mácula à regularidade do pleito eleitoral ou ao exercício do cargo eletivo<sup>165</sup>. Se o direito de votar deve ser o mais universal possível, o mesmo não se pode dizer da elegibilidade,

---

<sup>160</sup> Cfr. CARVALHO, Volgane Oliveira, *Manual das inelegibilidades* ..., cit., p. 83.

<sup>161</sup> Trecho do dispositivo com redação alterada pela EC de Revisão n.º 4/1994, que incluiu as expressões “a probidade administrativa” e “a moralidade para o exercício do mandato, considerada vida pregressa do candidato”.

<sup>162</sup> Ensina JOÃO FERNANDO LOPES DE CARVALHO que “a norma destacada delimita os objetivos, ou finalidades, de todo o sistema de inelegibilidades, previsto no ordenamento jurídico a partir da própria Constituição, estabelecendo verdadeiras condições para a imposição das restrições de direitos políticos ligadas à imputação de inelegibilidade” (“Inelegibilidades constitucionais” ..., cit., p. 140).

<sup>163</sup> Cfr. FERREIRA, Pinto, *Comentários à Constituição Brasileira* ..., cit., p. 313.

<sup>164</sup> É o que explica DJALMA PINTO: “A finalidade, pois, da outorga de direitos políticos ao cidadão para que possa ser investido no comando de um município ou de um país não deve ser distorcida. Não pode o beneficiário desse direito dele utilizar-se para chegar ao poder e dizimar o patrimônio público. A liberação do acesso aos cargos da Administração à pessoa comprovadamente desonesta atenta contra a própria sobrevivência do Estado enquanto veículo de realização dos interesses coletivos.” (*Elegibilidade* ..., cit., pp. 3-4).

<sup>165</sup> Cfr. PANUTTO, Peter, *Inelegibilidades* ..., cit., p. 70.

sendo necessária a existência de regras que, de logo, impeçam os malfeitores de participarem das eleições e de serem eleitos para representar os interesses do povo.

O primeiro dos fundamentos é a *defesa da probidade administrativa*, que aborda a submissão da conduta das pessoas às normas e princípios reguladores da atividade administrativa do Estado. Admite-se, assim, a possibilidade de serem instituídas causas de inelegibilidade que visem a promover e defender esse destacado valor constitucional, para evitar que pessoas de passado caracterizado pela marca da improbidade administrativa possam ocupar cargos de representação política na sociedade.

O segundo objeto de proteção da norma é a *defesa da moralidade para o exercício do mandato, considerada vida pregressa do candidato*. O legislador constituinte entendeu que o escrutínio sobre a vida dos pretendentes a ocupar a cargos públicos eletivos, tanto na sua esfera pública como privada, deve servir de base para a instituição de causas de inelegibilidade, como forma de defender a moralidade no exercício do mandato. A necessidade de vida pregressa compatível com as regras morais que se espera para o exercício do cargo eletivo constitui um relevante princípio jurídico constitucional a vincular o intérprete e aplicador da norma, sendo certo que “a clareza do Texto constitucional bem atesta a repulsa do Direito à investidura, na representação popular, daqueles sem reputação ilibada”<sup>166</sup>.

A vida pregressa, contudo, não é um conceito jurídico determinado, abrangendo, ao contrário, um contexto fluido que envolve a análise dos atos praticados pelo indivíduo e sua comparação com as práticas morais geralmente aceitas na sociedade e as infrações cíveis e penais. Não obstante, como afirmado, para que eventual conduta ou prática irregular constitua impedimento para se concorrer na eleição, é necessário que a situação seja definida expressamente pelo legislador como espécie de inelegibilidade, na Constituição Federal ou em lei complementar, inclusive com a fixação de prazo de duração do impedimento.

Também podem ser criadas causas de inelegibilidade em *defesa da normalidade e legitimidade das eleições*. Em tal situação, tutela-se, como expressão máxima da soberania popular e da democracia, a ideia de que os detentores do poder político devem ser eleitos de acordo com as normas legais estatuídas, para o fim de legitimar a conquista do poder estatal. Impõe-se ainda o compromisso de realização das eleições com plena justiça e igualdade entre os candidatos e mediante a plena participação consciente dos eleitores.

---

<sup>166</sup> PINTO, Djalma, *Elegibilidade ...*, cit., p. 88.

As inelegibilidades devem ainda ter, como foco de atenção permanente, o combate à *influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta*<sup>167</sup>. Nesse sentido, permite-se a criação de hipóteses de inelegibilidade que busquem impedir a prática do abuso de poder, compreendido como “o mau uso de direito, situação ou posição jurídicas com vistas a se exercer indevida e ilegítima influência em dada eleição”<sup>168</sup>, notadamente de natureza política ou econômica. Protege-se, em suma, a própria democracia ao vedar que pessoas já maculadas por práticas abusivas em detrimento dos eleitores possam participar dos pleitos eleitorais.

Ainda sobre o tema, outra importante discussão diz respeito a um possível conflito normativo entre o conteúdo da norma do § 9º do art. 14, CF/88, e o quanto previsto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)<sup>169</sup>. Isso porque, enquanto a CF/88 permite a instituição de inelegibilidades – e a consequente restrição da elegibilidade – de forma abrangente, desde que atendidos os motivos lá determinados, o art. 23, n.º 2, da Convenção, estabelece que a regulação dos direitos políticos por lei somente pode ocorrer “por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por Juiz competente, em processo penal”.

Sobre a questão, defende MARCELO RAMOS PEREGRINO FERREIRA que “todas as inelegibilidades fundadas em critérios outros que esses listados pelo documento convencional violam o devido processo convencional, porquanto, restringem um direito de modo e forma não autorizados pela Convenção Americana”<sup>170</sup>.

Sem razão, contudo. A inteligência do disposto nos §§ 2º e 3º do art. 5º da CF/88 aponta que os tratados sobre direitos humanos anteriores à EC n.º 45/2004, ou os posteriores que não foram internalizados na forma do § 3º, ostentam caráter de *supralegalidade*, sendo, assim, superiores hierarquicamente à legislação ordinária, mas inferiores às normas constitucionais<sup>171</sup>,

---

<sup>167</sup> Sobre os elementos constitutivos do abuso de poder e sua disseminação no âmbito eleitoral, cfr. RIBEIRO, Fávila, *Abuso de poder no direito eleitoral*, 2ª ed., rev., atual. e ampl., Rio de Janeiro, Forense, 1993, pp. 21-78.

<sup>168</sup> GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral ...*, cit., p. 365.

<sup>169</sup> A Convenção Americana sobre Direitos Humanos foi assinada em San José, Costa Rica, em 22/11/1969. No Brasil, a convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo n.º 27/1992 e promulgada pelo Decreto n.º 678/1992.

<sup>170</sup> *O controle de convencionalidade da lei da ficha limpa: direitos políticos e inelegibilidades*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2016, p. 306.

<sup>171</sup> Cfr. SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de, *Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho*, 2ª ed., Belo Horizonte, Forum, 2017, pp. 47-53; e SARLET, Ingo *et al.*, *Curso de Direito Constitucional ...*, cit., p. 214. No STF, vejam-se os REs n.ºs 349.703 e 466.343, ambos julgados em 3/12/2008, DJe de 5/6/2009. Em sentido contrário, entendendo que os tratados internacionais de direitos humanos incorporados ao direito brasileiro constituem normas materialmente constitucionais, cfr. PIOVESAN, Flávia, *Temas de direitos humanos*, 9ª ed., rev., ampl. e atual., São Paulo, Saraiva, 2016, p. 69.



de modo que não há que se cogitar em prevalência da Convenção Americana perante a Constituição Federal brasileira<sup>172</sup>.

Ademais, sem embargo desse importante argumento de cunho formal constitucional, mesmo na hipótese de se entender que a Convenção Americana e o § 9º do art. 14 da CF/88 sejam normas de igual hierarquia, é preciso atentar para a necessidade de interpretação conjunta das regras visando a permitir uma convivência harmônica e sem antinomias. Por essa razão, considerando especialmente o propósito específico do § 9º do art. 14 da CF/88, que visa à verificação da vida pregressa do cidadão, as inelegibilidades estabelecidas em lei complementar, desde que devidamente fundadas na motivação constitucional, podem ir além dos casos especificados na Convenção Americana<sup>173</sup>.

Acresça-se, conforme adverte FREDERICO FRANCO ALVIM, que a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos admite a existência de “limitações internas legítimas fora do catálogo pretensamente fechado do Pacto de San José”<sup>174</sup>, desde que não sejam desproporcionais ou irrazoáveis, exemplificando “o caso Castañeda Gutman *versus* México (2005), no qual a CIDH considerou justa como condição de elegibilidade a exigência de filiação partidária”<sup>175</sup>. No caso brasileiro, conforme assentado pelo STF no julgamento de constitucionalidade da LC n.º 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), no âmbito da ADI n.º 4.578 e das Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs) n.ºs 29 e 30<sup>176</sup>, julgadas em 16/2/2012, DJe de 29/6/2012, é certo que as causas de inelegibilidade previstas na LC n.º 64/1990, com base no art. 14, § 9º, CF/88, atendem com sobras os postulados da proporcionalidade e razoabilidade, além de não afrontarem o núcleo essencial dos direitos políticos<sup>177</sup>.

<sup>172</sup> Cfr. decisões do TSE no REspe n.º 430-16, j. 12/3/2013, DJe de 23/5/2013; e no REspe n.º 231-84, j. 1º/2/2018, DJe de 12/3/2018.

<sup>173</sup> Também não verificando incompatibilidade entre a LC n.º 64/1990 e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, cfr. GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos, *Direito Eleitoral ...*, cit., pp. 143-147.

<sup>174</sup> “A elegibilidade e seus impedimentos ...” ..., cit., p. 59.

<sup>175</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>176</sup> A ADI n.º 4.578 foi ajuizada pela Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL) e as ADCs n.ºs 29 e 30, pelo Partido Popular Socialista (PPS) e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), respectivamente.

<sup>177</sup> Nesse sentido, na decisão que indeferiu o registro do ex-Presidente da República do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, para as eleições de 2018 (registro de candidatura n.º 0600903-50, pss. de 1º/9/2018), o TSE, ao afastar a aplicação de medida cautelar concedida pelo Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas que solicitara ao Estado brasileiro assegurar a referida candidatura até o trânsito em julgado da decisão condenatória que ensejou a inelegibilidade da alínea “e” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, apontou, entre outros argumentos, o seguinte: “Do ponto de vista material, tampouco há razão para acatar a recomendação. O Comitê concedeu a medida cautelar por entender que havia risco iminente de dano irreparável ao direito previsto no art. 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos, que proíbe restrições infundadas ao direito de se eleger. Porém, a inelegibilidade, neste caso, decorre da Lei da Ficha Limpa, que, por haver sido declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal e ter se incorporado à cultura brasileira, não pode ser considerada uma limitação infundada ao direito à elegibilidade do requerente.”. Especificamente sobre a aplicação do princípio da

Por fim, conforme expressa dicção constitucional, as inelegibilidades devem ser estabelecidas com prazos definidos para sua cessação, sendo que a quase totalidade das hipóteses da LC n.º 64/1990 preveem marcos para término do óbice à elegibilidade, cumprindo a obrigação constitucional<sup>178</sup>. Vale salientar, porém, que são desarrazoados e desproporcionais os termos finais das alíneas “e” e “l” do art. 1º, I, LC n.º 64/1990, uma vez que, para ambas, “a fixação de um prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade a começar a correr após o cumprimento da pena pode gerar situações ampliadas de restrição à elegibilidade, que se assemelhariam à uma cassação de direitos políticos, o que é vedado pela Constituição Federal”<sup>179</sup>.

### 3.2.3 Classificação das espécies de inelegibilidade

Há várias formas e possibilidades de classificar as causas de inelegibilidade, que variam, por exemplo, em razão da natureza do ato normativo que as instituiu, da abrangência do cargo eletivo em disputa, da área territorial alcançada, do momento de sua configuração etc. A maior parte das categorizações tem utilidade apenas para fins didáticos, com vistas a facilitar a compreensão das diferenças entre as inelegibilidades, mas outras são relevantes pela própria distinção de tratamento das situações no ordenamento jurídico, o que torna importante o conhecimento das principais classificações apontadas pela doutrina.

A primeira diferenciação se dá entre as inelegibilidades *absolutas* e *relativas*, em virtude da abrangência dos impedimentos. As absolutas obstam o exercício da capacidade eleitoral passiva para todos os cargos eletivos, em quaisquer circunscrições eleitorais, sendo exemplo as contidas no art. 1º, I, da LC n.º 64/1990. As inelegibilidades relativas são aquelas que vedam a elegibilidade para alguns cargos eletivos ou em razão de algumas circunstâncias específicas

---

proporcionalidade no julgamento de constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, cfr. MELLO, Ruy Nestor Bastos, “O princípio da proporcionalidade ...” ..., cit., pp. 227-236.

<sup>178</sup> Excetuam-se, no art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, as alíneas “a”, que repete a regra do art. 14, § 4º, CF/88, pela qual são inelegíveis “os inalistáveis e os analfabetos”; e “i”, referente ao exercício de cargo em instituição financeira liquidanda, sendo que estas hipóteses não foram alteradas pela LC n.º 135/2010. Quanto à alínea “i”, considerada constitucional para o TSE (REspe n.º 22.739, pss. de 1º/10/2004), o término da inelegibilidade depende do reconhecimento, pelo órgão competente, da ausência de responsabilidade do diretor, administrador ou representante da entidade que foi objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial.

<sup>179</sup> MELLO, Ruy Nestor Bastos, “O princípio da proporcionalidade ...”, ..., cit., p. 235. No estudo, se concluiu que “a melhor solução para o caso seria o acolhimento da sugestão do Min. Rel. LUIZ FUX de se ‘proceder a uma interpretação conforme a Constituição, para que, tanto na hipótese da alínea ‘e’ como da alínea ‘l’ do art. 1º, I, da Lei Complementar n.º 64/90, seja possível abater, do prazo de inelegibilidade de 8 (oito) anos posterior ao cumprimento da pena, o período de inelegibilidade já decorrido entre a condenação não definitiva e o respectivo trânsito em julgado” (*Ibidem*, p. 236). Todavia, o Min. Rel. foi vencido nessa parte, entendendo a maioria dos Ministros do STF pela constitucionalidade do prazo de inelegibilidade fixado nas disposições normativas.

(art. 1º, II a VII, da LC n.º 64/1990), permitindo-se a candidatura do cidadão a outros cargos ou que se afastem os obstáculos à elegibilidade através da desincompatibilização<sup>180</sup>.

Com relação a um critério de natureza espacial ou territorial, as causas de inelegibilidade podem ser *nacionais* (abrangem todo o território brasileiro), *estaduais* (alcançam os Estados e o Distrito Federal) e *municipais* (se limitam aos Municípios), a depender da incidência específica das hipóteses do art. 1º, II a VII, da LC n.º 64/1990 aos cargos em disputa.

No tocante ao momento de surgimento, existem as inelegibilidades *originárias ou preexistentes*, que são configuradas desde antes ou na época do pedido de registro de candidato nas eleições; e as inelegibilidades *supervenientes*, aquelas que incidem depois do registro de candidatura e até a data da eleição, nos termos da Súmula n.º 47 do TSE. Essa classificação traz reflexos quanto às formas e prazos para impugnação à elegibilidade: as primeiras espécies de inelegibilidade devem ser apontadas logo após a habilitação dos candidatos, através do ajuizamento da Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC)<sup>181</sup> ou da apresentação da notícia de inelegibilidade<sup>182</sup>; já as inelegibilidades supervenientes somente poderão ser imputadas no Recurso contra Expedição de Diploma (RCED)<sup>183</sup>, como regra<sup>184</sup>.

Embora sem muita repercussão na doutrina, alguns eleitoralistas diferenciam as inelegibilidades em processuais (ou provisórias) e definitivas, considerando o termo inicial de

---

<sup>180</sup> MARCOS RAMAYANA aponta, em específico sobre a desincompatibilização, que “dentro da teorização das inelegibilidades, fala-se ainda em **autodesincompatibilização** (*quando é o próprio titular do mandato que se afasta temporária ou definitivamente*) e **heterodesincompatibilização**, na hipótese de afastamento do titular do mandato eletivo para não atingir (*contaminar a elegibilidade*) de um parente, cônjuge e das pessoas referidas no § 7º do art. 14 da Lei Maior” (*Direito Eleitoral ...*, cit., p. 351, grifos do autor).

<sup>181</sup> A AIRC é a demanda judicial clássica no direito eleitoral que permite a imputação ao candidato de óbice preexistente ao pedido de registro que impeça o exercício da elegibilidade, especialmente o não atendimento a uma condição de elegibilidade ou a presença de inelegibilidade. Referida ação, regulada pelos arts. 2º a 16 da LC n.º 64/1990, deve ser proposta no prazo de 5 (cinco) dias após a publicação do edital com a relação dos nomes dos candidatos que requereram a candidatura (art. 97, CE), o qual é divulgado após o término do prazo final para inscrição, o dia 15 de agosto do ano em que se realizam eleições (art. 11, LE). Ressalte-se que esse marco final do pedido de registro de candidatura foi alterado pela EC n.º 107/2020, especificamente para as eleições de 2020.

<sup>182</sup> Consiste na comunicação prestada pelo cidadão à Justiça Eleitoral, durante o processamento do registro de candidatura, de informações e/ou documentos que visem a demonstrar que o candidato tem contra si um obstáculo para a obtenção da candidatura. Tem como fundamentos normativos o art. 97, § 3º, CE, e as Resoluções editadas pelo TSE para regular as eleições, v. g., o art. 44 da Resolução TSE n.º 23.609/2019.

<sup>183</sup> Em que pese o *nomen juris*, o RCED não se trata de um recurso ou meio de impugnação de decisão judicial e, sim, de ação judicial de natureza eleitoral que tem por objeto a desconstituição do diploma outorgado ao eleito. Sua base é o art. 262, CE, alterado pela Lei n.º 13.877/2019, que taxativamente indica o cabimento do RCED aos “casos de inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade”, devendo a ação ser ajuizada em 3 (três) dias após a diplomação dos eleitos (art. 262, § 3º, CE), última etapa do processo eleitoral, que ocorre no mês de dezembro do ano da eleição, conforme calendário fixado pelo TSE.

<sup>184</sup> O TSE, interpretando o art. 10, § 11, LE, admite também a imputação pelos interessados, no próprio processo de registro de candidatura, de um fato superveniente que afete negativamente a elegibilidade, prescindindo do RCED (cfr. GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral ...*, cit., pp. 334-335; e, como *leading case*, o RO n.º 154-29, pss. de 26/8/2014). Ademais, pode o Juiz Eleitoral conhecer de ofício, na fase de registro de candidatura, das causas que impedem a elegibilidade, inclusive as supervenientes, nos termos da Súmula n.º 45 do TSE.

incidência concreta do impedimento. As primeiras são aquelas contidas na Lei da Ficha Limpa que começam a surtir efeitos a partir da decisão condenatória colegiada judicial; as demais são as que só podem produzir efeitos a partir de uma situação definitiva de condenação<sup>185</sup>.

Diz-se ainda ser a inelegibilidade *direta* aquela que “causa o impedimento do próprio envolvido no fato que a desencadeia”<sup>186</sup>, o que ocorre na maioria das causas de inelegibilidade. Já a inelegibilidade *indireta ou reflexa* é a que acarreta óbice à elegibilidade de terceiros que não estão vinculados ao fato gerador da hipótese de impedimento, sendo exemplo a situação de parentesco com o Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 14, § 7º, CF/88.

Uma outra categorização considera as causas de inelegibilidade em *sentido amplo*, a envolver o descumprimento das condições de elegibilidade e a ocorrência de qualquer outro obstáculo ao exercício da elegibilidade (v. g., as penas de cassação ou cancelamento do registro de candidatura, diploma ou mandato por atos ilícitos eleitorais e a inabilitação ao exercício de função pública); e as em *sentido estrito*, que são aquelas hipóteses típicas de inelegibilidade (art. 14, §§ 4º a 8º, da CF/88; e arts. 1º, I a VII, e 22, XIV, da LC n.º 64/1990). Como explicado, essa distinção é juridicamente equivocada, pois apenas podem ser consideradas inelegibilidades as causas expressamente indicadas na CF/88 ou na LC n.º 64/1990.

No que se refere à conformidade do fato gerador da inelegibilidade com o Direito, a doutrina se refere às inelegibilidades *inatas*, que têm por origem um fato ou situação jurídica regulares (v. g., os analfabetos e os estrangeiros); e as *cominadas*, aquelas cujo substrato se vincula a uma situação de ilicitude, como algumas das listadas no inciso I do art. 1º, da LC n.º 64/1990. Aponte-se que não se cogita a inclusão do desatendimento às condições de elegibilidade como inelegibilidades inatas, por se tratar, conforme já aduzido, de uma categoria jurídica distinta das causas de inelegibilidade estabelecidas no ordenamento jurídico.

A classificação mais relevante para a teoria da elegibilidade é a que diferencia as inelegibilidades em razão de sua origem normativa, já que o próprio ordenamento jurídico traz consequências diferenciadas para cada uma das situações, visualizando-se as inelegibilidades *constitucionais*, fixadas no art. 14, §§ 4º a 8º da CF/88, e as *legais*, aquelas previstas em lei complementar, *in casu*, nos arts. 1º, I a VII, e 22, XIV, da LC n.º 64/1990.

A inelegibilidade de natureza constitucional possui maior densidade normativa, até porque a sua alteração ou exclusão exige a edição de emenda constitucional, cujo processo

---

<sup>185</sup> Cfr. PAZZAGLINI FILHO, Marino, *Lei de inelegibilidade comentada* ..., cit., p. 5; e COSTA, Adriano Soares da, *Instituições de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 187.

<sup>186</sup> GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 239.

legislativo é bem mais complexo do que o de alteração das leis complementares. Por essa razão, os impedimentos constitucionais podem ser objeto de arguição na fase do registro de candidatura, através de AIRC, notícia de inelegibilidade ou petição nos autos; e depois da diplomação, mediante o ajuizamento do RCED (art. 262, CE), não se sujeitando, portanto, à preclusão<sup>187</sup>. Já as inelegibilidades legais possuem regime de tratamento mais rígido: se forem preexistentes, devem ser apontadas logo na época do registro de candidatura; se supervenientes, poderão ser discutidas em momento posterior, especialmente no RCED.

### 3.3 Elegibilidade, inelegibilidade e *não elegibilidade*: distinção dos conceitos

Em que pese o conceito estrito de inelegibilidade, na forma apontada pela teoria clássica, não enfrente tanta resistência na doutrina, a situação se altera profundamente quando os estudiosos comparam semanticamente as expressões elegibilidade e inelegibilidade. Nessa atividade, mesmo os doutrinadores havidos por tradicionais terminam por ampliar o alcance jurídico do termo *inelegibilidade* para considerá-lo, de modo geral, como o oposto da elegibilidade, o que resulta na ideia de que o indivíduo será considerado *inelegível* tanto se desatender as condições de elegibilidade como se incidir numa causa de inelegibilidade<sup>188</sup>.

Seguindo esse entendimento, ADRIANO SOARES DA COSTA faz referência à mencionada classificação das inelegibilidades em *inatas* e *cominadas*, que se diferenciam por causa da licitude ou ilicitude da conduta humana que a desencadeou, englobando, portanto, o não cumprimento das condições de elegibilidade e a configuração de causas de inelegibilidade. Para o autor, em ambas as situações, haverá o óbice à capacidade eleitoral passiva e, por essa razão, todas essas hipóteses ensejam a inelegibilidade do cidadão<sup>189</sup>.

---

<sup>187</sup> A relevância da matéria constitucional também encontra ressonância nos arts. 223, *caput* e § 3º, e 259, *caput* e parágrafo único, do Código Eleitoral, que preveem a preclusão dos prazos para interposição dos recursos, mas ressalvam quando neles se discutirem matéria constitucional ou nulidade com fundamento na CF/88, de modo que, mesmo perdido o prazo recursal, as temáticas poderão ser tratadas em outra fase do processo eleitoral.

<sup>188</sup> É o que afirmam FLÁVIO CHEIM JORGE *et al.*: “Em nosso sentir, não há razões para negar a atribuição do adjetivo *inelegível* àqueles que não preenchem as condições de elegibilidade, pois, nossa Constituição, seguindo a tradição histórica, utiliza-se de técnica na qual se exige a conjugação de dois requisitos para obtenção da elegibilidade, quais sejam, o atendimento às condições de elegibilidade e a ausência das causas de inelegibilidade. Enfim, quem não preenche tais condições não cumpre um dos requisitos para ser elegível.” (*Curso de direito eleitoral* ..., cit., p. 103, grifos dos autores). No mesmo sentido, cfr. SEREJO, Lourival, *Direito eleitoral* ..., cit., p. 58.

<sup>189</sup> Compartilhando essa posição, cfr. CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti, *Inelegibilidade* ..., cit., pp. 76-77; NIESS, Pedro Henrique Távora, *Direitos Políticos* ..., cit., p. 27; STOCO, Rui; STOCO, Leandro de Oliveira, *Legislação eleitoral interpretada: doutrina e jurisprudência*, 6ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2016, p. 220.; e JARDIM, Torquato, *Direito Eleitoral Positivo, conforme a nova lei eleitoral*, 2ª ed., Brasília, Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1998, p. 69.

Essa classificação encontra razoável suporte em dispositivos da legislação infraconstitucional, que tratam a inelegibilidade em sentido amplo. É o que se verifica, por exemplo, no art. 2º da LC n.º 64/1990, que diz competir à Justiça Eleitoral “conhecer e decidir as arguições de inelegibilidade”, e no art. 15 da mesma norma, que alude à decisão que “declarar a inelegibilidade”, sendo pacífica a interpretação de que o signo *inelegibilidade* contido nessas regras alcança também a apreciação das alegações de descumprimento de condição de elegibilidade e dos requisitos formais do processo de registro de candidatura<sup>190</sup>.

Em resumo, a expressão *inelegibilidade*, ao entendimento de parte da doutrina e da exegese de certos dispositivos legais, significa tanto a incidência das estritas hipóteses de inelegibilidade (na versão defendida pela teoria clássica) como o não atendimento às condições de elegibilidade, conclusão que é assim sintetizada por ADRIANO SOARES DA COSTA: “A inelegibilidade, destarte, configura a proibição que impossibilita a candidatura do interessado. Noutros termos, são, elegibilidade e inelegibilidade, verso e reverso de uma mesma moeda.”<sup>191</sup>.

Com as vênias cabíveis, a classificação das inelegibilidades em inatas e cominadas não é adequada para a escorreita compreensão dos institutos jurídicos eleitorais, porquanto, como dito e vale repetir, a teoria da elegibilidade (e da inelegibilidade) deve ser extraída do direito posto e não do sentido morfológico ou semântico das palavras que nomeiam tais institutos<sup>192</sup>. O caminho para construção doutrinária séria e coerente não deve se basear na simplicidade de afirmar que, por serem elegibilidade e inelegibilidade palavras de conteúdo literal antônimo (uma é a aptidão de ser eleito; a outra, inaptidão de ser eleito), todas as demais consequências jurídicas e os efeitos decorrentes das variadas e complexas questões eleitorais serão solucionadas apenas a partir dessa perspectiva inicial de avaliação<sup>193</sup>.

Ao contrário do apontado, o que se tem como certo é que “a inelegibilidade não é o oposto da elegibilidade, ainda que aquela possa restringir o exercício desta”<sup>194</sup>, uma vez que os

---

<sup>190</sup> Cfr. GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 228 e 452.

<sup>191</sup> *Instituições de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 49.

<sup>192</sup> Perceba-se que tanto se refuta a teoria clássica por, supostamente, buscar argumentos para embasar decisões políticas previamente adotadas – o que tornaria sem sentido os arranjos dogmáticos da teoria da elegibilidade –, que os doutrinadores críticos não percebem que eles cometem o mesmo equívoco, ao fundar suas conclusões em raciocínios que não encontram embasamento no ordenamento positivo.

<sup>193</sup> É o que defende, com extrema precisão, ANTÔNIO CARLOS MENDES: “Entretanto, a interpretação literal implica equívocos conceituais que desnaturam esse instituto jurídico. A rigor, inelegibilidade não traduz a ausência do ‘ius honorum’. Não se encarta, pois, no campo do reconhecimento pela ordem jurídica do direito público subjetivo de ser votado. A consequência material é idêntica: a impossibilidade da apresentação da candidatura ao eleitorado. Elegibilidade e inelegibilidade, porém, são institutos jurídicos distintos e não podem ser tomados, segundo o significado literal, como o verso e o reverso da mesma realidade normativa.” (*Introdução à teoria das inelegibilidades* ..., cit., p. 108, grifos do autor).

<sup>194</sup> CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti, *Inelegibilidade* ..., cit., p. 72.

dois institutos jurídicos estão situados em planos jurídicos diferentes. A elegibilidade é o direito público subjetivo de ser votado, que conta com requisitos específicos para sua configuração, sendo um deles a não incidência de inelegibilidade, cujo conceito, por sua vez, deve ser compreendido de forma restrita, alcançando apenas as situações assim definidas na Constituição Federal ou em lei complementar que impedem o exercício da elegibilidade<sup>195</sup>.

Sobre o assunto, em festejado artigo publicado em 1976, o Min. do STF, JOSÉ CARLOS MOREIRA ALVES, trouxe à tona a expressão *não elegibilidade*, para abranger “o resultado da não ocorrência de qualquer desses dois requisitos”<sup>196</sup>, isto é, o preenchimento das condições de elegibilidade e a não incidência em inelegibilidade. Acrescentou o autor, em tom de crítica, que, apenas em razão de o descumprimento desses requisitos gerarem o mesmo efeito de impedir o direito de ser votado, “o substantivo *inelegibilidade* (e o mesmo sucede com o adjetivo *inelegível*) é geralmente empregado para significar tanto os casos de ausência de pressuposto de elegibilidade quanto os impedimentos que obstam à elegibilidade”<sup>197</sup>.

Embora não tenha aprofundado o exame do tema, o Min. MOREIRA ALVES apresentou uma categorização incipiente das situações que impedem o exercício da elegibilidade, utilizando a locução *não elegibilidade* como gênero, que compreenderia dois obstáculos autônomos à capacidade eleitoral passiva: (i) o não preenchimento das condições de elegibilidade; e (ii) a incidência de hipótese legal ou constitucional de inelegibilidade.

ADRIANO SOARES DA COSTA, ao comentar esses ensinamentos, aduziu ser “impróprio falar-se em não elegibilidade, como se fosse algo distinto da inelegibilidade, sobretudo porque o ordenamento jurídico – base empírica de qualquer teoria jurídica – não faz menção a essa situação jurídica, sacando-lhe consequências”<sup>198</sup>. Não obstante, a despeito da falta de previsão na legislação eleitoral, circunstância que, por si só, não impede a sua utilização doutrinária, a expressão *não elegibilidade* e o adjetivo que dela resulta, *não elegível*, definem com maior exatidão técnica a situação jurídica da pessoa que, por diversos motivos, não pode exercer a capacidade eleitoral passiva.

---

<sup>195</sup> Em posição semelhante, mas com foco no direito português, JORGE MIRANDA distingue os requisitos de elegibilidade ou capacidade eleitoral ativa, que “são sempre absolutos e de natureza institucional”, das inelegibilidades ou incapacidades passivas, que constituem “os factos ou atributos que em especial impedem o aceder à qualidade de destinatário do ato eletivo” (*Direito Eleitoral ...*, cit., p. 119).

<sup>196</sup> “Pressupostos de Elegibilidade e Inelegibilidade”, in Tribunal Superior Eleitoral, *Estudos Eleitorais*, vol. 11, n.º 2, Brasília, 2016, p. 235. Disponível em <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4755>>, acesso em 28/8/2019. Artigo publicado originariamente em BUGARIN, Bento et al. (coord.), *Estudos de Direito Público em homenagem a Aliomar Baleeiro*, Brasília, Universidade de Brasília, 1976.

<sup>197</sup> *Ibidem*, p. 235, grifos do autor.

<sup>198</sup> *Instituições de Direito Eleitoral ...*, cit., p. 78.

Com efeito, dizer que uma pessoa é *inelegível* porque desatendeu a uma condição de elegibilidade, embora possa aparentar um sentido lógico e racional, não se coaduna com a técnica legislativa do Constituinte, que entendeu por bem separar conceitualmente o preenchimento dos requisitos positivos da elegibilidade da incidência das causas de inelegibilidade<sup>199</sup>. O adjetivo *inelegível* somente pode ser utilizado para designar aquele que estiver sujeito à incidência de uma causa típica de inelegibilidade, jamais para o cidadão que desatendeu a uma condição de elegibilidade<sup>200</sup> ou a um requisito formal do registro de candidatura<sup>201</sup>, o qual pode ser considerado apenas como *não elegível*, no estrito rigor da técnica jurídico-constitucional<sup>202</sup>. Ser inelegível, portanto, representa o *status* do indivíduo perante o Estado, que se vê impossibilitado de concorrer a um cargo eletivo por incidir numa causa específica de inelegibilidade regularmente prevista em ato normativo<sup>203</sup>.

No propósito de distinguir tecnicamente os institutos jurídicos em exame, partindo-se da ideia esboçada por MOREIRA ALVES, mas avançando um pouco mais, considerando notadamente a superveniência normativa de outras situações que afetam a elegibilidade, é possível consignar que a *não elegibilidade* é a situação jurídica de restrição da elegibilidade do cidadão pela ocorrência das seguintes hipóteses fáticas ou jurídicas:

- i) descumprimento das condições de elegibilidade;
- ii) não atendimento aos requisitos formais do pedido de registro de candidatura;

---

<sup>199</sup> TUPINAMBÁ MIGUEL CASTRO DO NASCIMENTO, depois de afirmar ser equivocada a noção de que “elegibilidade e inelegibilidade seriam as duas faces da mesma moeda” (*Lineamentos de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 65), refere-se ao signo não-elegibilidade, em contraponto à inelegibilidade, e aduz que “mesmo os técnicos estão sujeitos à gramaticalização dos conceitos, usando genericamente o termo inelegível para as duas situações” (*Ibidem*, p. 66, grifos do autor). Ao final, sugere o autor, como “diferença didática para solução do problema ditado pela semântica gramatical” (*Ibidem*, p. 66), a classificação como inata ou de primeiro grau da inelegibilidade do art. 14, § 3º, CF/88, e de inelegibilidade de segundo grau, as demais causas que obstaculizam a elegibilidade.

<sup>200</sup> Apesar de não ter se referido ao vocábulo *não elegível*, OLIVAR AUGUSTO ROBERTI CONEGLIAN discorda da utilização desse termo para designar a pessoa que não preencheu as condições de elegibilidade, em razão de sua imprecisão técnica e porque, “se fosse entendida qualquer impossibilidade de a pessoa concorrer em determinado pleito, como sendo uma inelegibilidade, todas as hipóteses teriam que ser reguladas por lei complementar” (*Inelegibilidade* ..., cit., p. 74). De igual modo, cfr. REIS, Márlon Jacinto, “A Constitucionalidade do art. 41-A da Lei das Eleições”, in *Revista Paraná Eleitoral*, n.º 56, Curitiba, 2005, p. 115. Disponível em <<http://www.tre-pr.jus.br/o-tre/revista-parana-eleitoral/acervos-1/parana-eleitoral-acervo>>, acesso em 19/4/2020).

<sup>201</sup> Cfr. AGRA, Walber de Moura, “Requisitos de registrabilidade” ..., cit., p. 244.

<sup>202</sup> EDSON DE RESENDE CASTRO, embora aceite o uso genérico do signo inelegibilidade para designar a ausência de condições de elegibilidade ou a presença de inelegibilidade típica, aduz que “na verdade, e a rigor, causas de inelegibilidade são apenas aquelas previstas no art. 14, §§ 4º, 6º e 7º da CF, e as da Lei Complementar n. 64/90, ou seja, as que se convencionou chamar de inelegibilidades próprias” (*Curso de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 148).

<sup>203</sup> Cfr. ZILIO, Rodrigo López, *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 210; e OLIVEIRA, Marcelo Roseno de, “As inelegibilidades decorrentes da prática de ilícitos eleitorais: reflexões sobre o perfil da nova alínea “j”, do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar n.º 64/1990”, in REIS, Márlon Jacinto *et al.* (coord.), *Ficha Limpa: Lei complementar n.º 135* ..., cit., p. 202.



- iii) incidência de uma específica causa de inelegibilidade, identificada como a situação de impedimento expressamente prevista na CF/88 ou na LC n.º 64/1990;
- iv) cominação das penas de cassação ou cancelamento do registro de candidatura, diploma ou mandato em razão de atos ilícitos eleitorais na campanha eleitoral; e
- v) aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de função pública.

Estabelecido o conteúdo da situação de não elegibilidade, torna-se correto assentar, por outro lado, que a *elegibilidade* será verificada quando houver: (i) o atendimento às condições de elegibilidade; (ii) o cumprimento das exigências instrumentais do registro de candidatura; (iii) a inoccorrência de causa de inelegibilidade; (iv) a não apenação do candidato na cassação do seu registro ou diploma por conta de ilicitudes durante o processo eleitoral<sup>204</sup>; e (v) a ausência de sanção de inabilitação para o exercício de função pública.

É certo que as situações jurídicas de inelegibilidade e as demais de não elegibilidade acarretam uma mesma consequência prática, consistente na impossibilidade de se registrar validamente a candidatura e de exercer a elegibilidade<sup>205</sup>. Contudo, a distinção técnica entre as referidas categorias é evidente, porque o termo *inelegibilidade* só deve ser utilizado para se referir às causas específicas identificadas no ordenamento positivo, de modo que as tentativas de tratar conceitualmente todas as situações apontadas como se fossem inelegibilidades têm o único intuito de confundir e embaralhar a teoria da elegibilidade, quiçá apenas para servir de referência teórica na tentativa de resolução de problemas jurídicos pontuais.

Ademais, conforme será explicado oportunamente, nas situações compreendidas como de não elegibilidade, à exceção das relativas ao descumprimento dos pressupostos materiais e formais da elegibilidade, não se faz a análise dos elementos atinentes à configuração do direito à elegibilidade, isto é, não há aferição da existência dos requisitos gerais para deferimento do registro de candidatura. Consistem tais hipóteses apenas em penalidades que são aplicadas em decorrência da prática de atos ilícitos (eleitorais ou não) e que acarretam efeitos jurídicos impeditivos ao exercício da elegibilidade e, em geral, incidem em momento posterior à definição das candidaturas ou da própria eleição.

---

<sup>204</sup> Para MARCELO ROSENO DE OLIVEIRA, o direito de ser votado será garantido ao cidadão que “c) requeira e obtenha o registro de candidatura, e se conduza de modo a mantê-lo durante todo o desenrolar da campanha eleitoral, evitando o cometimento dos diversos ilícitos atualmente previstos em legislação infraconstitucional, puníveis com a sua cassação.” (“As inelegibilidades decorrentes da prática de ilícitos eleitorais ...”, cit., p. 201).

<sup>205</sup> Cfr. COSTA, Adriano Soares da, *Instituições de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 78; e CAVALCANTE, André Nogueira, *Ficha limpa e presunção de inocência: da inelegibilidade por condenação criminal não definitiva*, 1ª ed., São Paulo, Letras Jurídicas, 2016, p. 86.

Não se pode admitir, por fim, a referência isolada aos arts. 2º e 15 da LC n.º 64/1990 para compreensão da natureza jurídica da inelegibilidade, uma vez que há um maior apuro técnico em outros trechos da legislação eleitoral, em que se extrai das expressões *inelegibilidade* e *inelegível(is)* apenas a situação típica formal de impedimento à candidatura. De fato, essa melhor técnica legislativa é verificada em toda a Lei Complementar n.º 64/1990 e em vários dispositivos da Lei das Eleições (art. 11, *caput* e § 10, e art. 13) e do Código Eleitoral (arts. 22, I, “j”<sup>206</sup>; 97, § 3º; 175, §§ 3º e 4º; e 262), o que justifica a diferenciação técnico-jurídica entre a inelegibilidade e as demais situações impeditivas da candidatura.

Em conclusão, o oposto da *elegibilidade* (direito) é a *não elegibilidade*, conceito que abarca o gênero de situações que indicam a ausência ou perda da elegibilidade, no qual se incluem os casos de desatendimento às condições de elegibilidade e aos requisitos formais do processo de registro de candidatura, de incidência de *inelegibilidade* (impedimento legal ou constitucional à elegibilidade) e, eventualmente, de aplicação das penas de cassação ou cancelamento do registro de candidatura, diploma ou mandato por atos ilícitos eleitorais, ou de inabilitação para o exercício de função pública.

### 3.4 Condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade: diferenças essenciais

Um aspecto importante na teoria da elegibilidade consiste em compreender as diferenças conceituais entre as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade. Nesse propósito, busca-se identificar os parâmetros para definir se uma situação fática ou jurídica pode ser tratada, na legislação, como condição de elegibilidade ou inelegibilidade e, por consequência, avaliar se o legislador é livre para escolher a qualificação do fato jurídico como *lhe convém* ou se há elementos jurídicos que indiquem o caminho nessa construção normativa.

A primeira distinção existente é de natureza formal. As condições de elegibilidade são aquelas estabelecidas na Constituição Federal ou através de *lei ordinária*, que é uma das espécies de atos normativos infraconstitucionais previstos no art. 59 da CF/88, cuja aprovação se dá por maioria simples no Parlamento. As causas de inelegibilidade, por sua vez, devem estar consignadas também na Carta Magna ou por meio de *lei complementar*, ato normativo que exige a votação por maioria absoluta para aprovação no Congresso Nacional.

---

<sup>206</sup> Regra que prevê a competência do TSE para julgar “a ação rescisória, nos casos de inelegibilidade”, conceito que abrange exclusivamente as hipóteses típicas de inelegibilidade, conforme Súmula n.º 33 do TSE.

Com relação à questão de mérito, para a teoria tradicional da elegibilidade, a diferença principal entre os institutos é que as condições de elegibilidade são requisitos de ordem objetiva exigidos do indivíduo que pretende se lançar como candidato; já as hipóteses de inelegibilidade são pressupostos negativos, que não devem se manifestar no mundo concreto, para não impedir o exercício do direito de ser votado<sup>207</sup>.

A base doutrinária dessa diferenciação vem da antiga e lapidar lição do Min. JOSÉ CARLOS MOREIRA ALVES que, pela importância, merece ser transcrita<sup>208</sup>:

Não há que confundir, em face de nosso sistema constitucional, *pressupostos (ou condições) de elegibilidade e inelegibilidades*, embora a ausência de qualquer daqueles ou a incidência de qualquer destas impeça alguém de poder candidatar-se a eleições municipais, estaduais ou federais.

*Pressupostos de elegibilidade* são requisitos que se devem preencher para que se possa concorrer a eleições. Assim, estar no gozo de direitos políticos, ser alistado como eleitor, estar filiado a partido político, ter sido escolhido como candidato do partido a que se acha filiado, haver sido registrado, pela Justiça Eleitoral, como candidato por esse partido.

Já as *inelegibilidades* são impedimentos que, se não afastados por quem preencha os pressupostos de elegibilidade, lhe obstam concorrer a eleições, ou – se supervenientes ao registro ou se de natureza constitucional – servem de fundamento à impugnação de sua diplomação, se eleito. Não podem eleger-se, por exemplo, os que participam de organização cujo programa ou ação contraria o regime democrático; os declarados indignos do oficialato ou com ele incompatíveis; os que tiveram seus bens confiscados por enriquecimento ilícito.

Portanto, para que alguém possa ser eleito, precisa preencher pressupostos (requisito positivo) e não incidir em impedimentos (requisito negativo). Quem não reunir essas duas espécies de requisitos – o positivo (preenchimento de

---

<sup>207</sup> Cfr. ROLLO, Artur Luis Mendonça, “Condições de elegibilidade” ..., cit., p. 44; e GUEDES, Néviton, “Comentários aos artigos 14 a 16 da Constituição Federal” ..., cit., p. 677.

<sup>208</sup> “Pressupostos de Elegibilidade e Inelegibilidade” ..., cit., pp. 234-235, grifos do autor. Neste ensaio jurídico, ao analisar o § 3º do art. 67 da Lei n.º 5.682/1971 (“Desligado de um partido e filiado a outro, o eleitor só poderá candidatar-se a cargo eletivo após o decurso do prazo de 2 (dois) anos da data da nova filiação.”), o autor concluiu se tratar de uma condição de elegibilidade, por revelar um “requisito positivo (preenchimento de prazo de carência)” (*Ibidem*, p. 237), e, portanto, editada sem vício formal de inconstitucionalidade.

pressupostos) e o negativo (não incidência em impedimentos) – não pode concorrer a cargo eletivo.

Sem embargo da excelência dos ensinamentos, a diferenciação entre as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade não deve se pautar unicamente na perspectiva de verificar se a exigência contida na lei eleitoral envolve a adoção de uma atuação positiva ou negativa do cidadão. Tal *discrímen* serve como relevante ponto de partida para se entender a distinção entre as referidas categorias, mas deve ser complementado pela avaliação do conteúdo material da obrigação imposta na lei eleitoral e de sua pertinência temática e normativa com uma das espécies dos pressupostos gerais da elegibilidade.

Nesse sentido, ao se observar os fundamentos e objetivos dos institutos jurídicos, compreende-se que o conceito de inelegibilidade tem estrita relação com a necessidade de preservação do interesse público de moralidade e legitimidade das eleições, constituindo “uma medida destinada a defender a democracia contra possíveis e prováveis abusos”<sup>209</sup>. Todas as causas de inelegibilidade legais encerram (ou devem encerrar) a concretização dos valores constitucionais do art. 14, § 9º, CF/88, anunciados anteriormente.

Já as condições de elegibilidade são, em sua maioria, apenas critérios pessoais, básicos e objetivos, de qualificação do postulante a um cargo eletivo<sup>210</sup>. O fundamento que justifica a instituição de condições de elegibilidade diz respeito tão somente à necessidade de garantir o cumprimento de um plexo de obrigações legais visando a permitir a disputa nas eleições para todos, indistintamente<sup>211</sup>. São diversas as condições de elegibilidade, cada uma com justificação axiológica e objetivos específicos, mas todas elas vinculadas ao mesmo propósito de fixação de encargos mínimos para avaliação inicial da existência do direito à elegibilidade.

ADRIANO SOARES DA COSTA, em mais uma de suas classificações, refere-se às condições de elegibilidade como *próprias* e *impróprias*, asseverando que o desatendimento a tais requisitos implicaria na denominada inelegibilidade *inata*. As primeiras condições, de modo semelhante ao que aponta a teoria clássica, consistem naquelas do art. 14, § 3º da CF/88; já as impróprias seriam “a alfabetização (art. 14, § 4º, CF/88), as especiais para militares (art. 14, §

---

<sup>209</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Curso de direito constitucional* ..., cit., p. 144.

<sup>210</sup> A mesma separação finalística se verifica no direito português entre os requisitos de elegibilidade e as inelegibilidades, consoante magistério de JORGE MIRANDA: “É patente a diferença no cotejo das incapacidades ativas. Estas visam apenas assegurar o sufrágio em condições de consciência e liberdade, ao passo que nas inelegibilidades se trata de salvaguarda do próprio Estado ou da salvaguarda contra abusos de poder que venham a ser cometidos.” (*Direito Eleitoral* ..., cit., p. 120).

<sup>211</sup> Cfr. AGRA, Walber de Moura, *Temas Polêmicos do Direito Eleitoral*, 2ª ed., rev., ampl. e atual., Belo Horizonte, Fórum, 2018, p. 185.

8º), a indicação pelo partido em convenção (art. 94, § 1º, I, CE) e a desincompatibilização (art. 14, §§ 6º e 7º, CF/88)<sup>212</sup>. Conclui o autor que “as condições de elegibilidade próprias e impróprias não são apenas requisitos positivos, mas também negativos (não ser analfabeto, não estar incompatível, não estar com os direitos políticos suspensos etc.)”<sup>213</sup>.

Do conjunto das condições de elegibilidade próprias e impróprias citadas pelo autor, apenas a indicação do candidato em convenção partidária e a referência à não suspensão dos direitos políticos é que podem ser compreendidas, de certo modo, dentro do conceito jurídico de condições de elegibilidade, mas não necessariamente se deve admitir uma conotação negativa do encargo legal, especialmente porque a legislação assim não estabeleceu.

Com relação à indicação em convenção partidária, trata-se, conforme será mais bem detalhado, de uma condição de elegibilidade em que se exige que o interessado demonstre ter sido escolhido em convenção específica para ser candidato na eleição. É, portanto, um dever positivo a ser atendido, sendo que sua única característica relevante, a merecer distinção, é a circunstância de estar prevista apenas em lei ordinária e não na CF/88, como ocorre com a maioria das condições de elegibilidade.

No tocante à alusão aos direitos políticos, cuja plenitude de gozo constitui uma das condições de elegibilidade prevista no art. 14, § 3º, II, CF/88, até se admite, em tese, um possível tratamento legislativo da questão como um requisito de ordem negativa. De fato, a depender do ponto de vista de análise, o aludido requisito pode ser avaliado como a situação do indivíduo de se encontrar no gozo pleno dos direitos políticos (dever objetivo) ou de não ter os seus direitos políticos suspensos ou perdidos (aspecto negativo). Todavia, esse é um tratamento meramente interpretativo de fatos do mundo real, que podem ser apreciados pelo que são ou pelo que não são, mas não implica em alteração de suas naturezas jurídicas, para extrair consequências que o ordenamento jurídico não admite. No caso, com relação ao gozo dos direitos políticos, o certo é considerá-lo como um requisito de ordem positiva, porquanto o que a CF/88 exige é que o cidadão esteja na fruição da plenitude de seus direitos políticos.

De outro vértice, no que se refere aos apontamentos de ADRIANO SOARES DA COSTA sobre as supostas exigências positivas do alfabetismo e da desincompatibilização (o que inclui as regras de elegibilidade dos militares), mostra-se indevido o enquadramento destas situações como condições de elegibilidade, buscando o autor, através de um jogo de palavras e conceitos

---

<sup>212</sup> *Instituições de Direito Eleitoral ...*, cit., p. 83. PETER PANUTTO segue essa linha, enquadrando, nas condições de elegibilidade impróprias, o alfabetismo, a escolha em convenção partidária, a desincompatibilização e a quitação eleitoral (*Inelegibilidades ...*, cit., pp. 55-68).

<sup>213</sup> *Instituições de Direito Eleitoral ...*, cit., p. 196.

semânticos, desvirtuar a norma constitucional que estabelece que são, em verdade, o analfabetismo e a incompatibilidade, as inelegibilidades estabelecidas na ordem jurídica.

Mostra-se importante, pois, a análise específica das situações discriminadas, bem assim a dos inalistáveis, com vistas à definição de suas conformações na teoria da elegibilidade.

### **3.4.1 Analfabetismo e alfabetização**

O art. 14, § 4º, CF/88 estabelece que os analfabetos são inelegíveis e, portanto, não podem receber votos, permitindo-lhes, facultativamente, o alistamento eleitoral e o voto.

Exige-se, assim, que o candidato seja regularmente alfabetizado na língua portuguesa, que saiba minimamente ler e escrever, uma vez que, caso eleito, assumirá cargos de representação política no Estado e precisa compreender adequadamente o conteúdo da linguagem escrita, notadamente os que forem escolhidos para ocupar as casas legislativas, que têm como objeto principal a elaboração de atos normativos.

Sucedendo, para fins eleitorais, o conceito de analfabetismo deve ser interpretado de modo restrito, alcançando apenas aquelas pessoas que não conseguem, efetivamente, ler nem escrever. Não se impõe ao candidato a cognição perfeita de um texto escrito ou a elaboração de frases ou sentenças de modo adequado, o que se afere é apenas a capacidade de ler frases singelas e entender as estruturas fundamentais da linguagem, para que se possa exercer satisfatória e honestamente as funções de homem público e representante do eleitorado.

A comprovação da alfabetização pode ser demonstrada por diversas formas. Nas Resoluções do TSE que disciplinam as eleições, exige-se geralmente a apresentação de comprovante de escolaridade ou, em caso de ausência, a confecção de declaração de próprio punho do candidato perante a autoridade judiciária<sup>214</sup>. Persistindo a dúvida sobre a condição de alfabetizado, permite-se que o Juiz Eleitoral realize teste específico para avaliar a capacidade de compreensão do candidato, o que deverá ser feito de forma reservada e individualmente, para não lhe acarretar nenhum constrangimento<sup>215</sup>.

Sobre o tema de fundo, impõe afirmar que a CF/88 é cristalina em tratar os analfabetos como inelegíveis. ADRIANO SOARES DA COSTA, porém, invertendo o sentido lógico de percepção da norma, identifica a existência da suposta condição de elegibilidade consistente

---

<sup>214</sup> Vide art. 27, § 5º, da Resolução TSE n.º 23.609/2019.

<sup>215</sup> Sobre o assunto, cfr. Súmulas n.ºs 15 e 55 do TSE.

em ser o indivíduo alfabetizado ou, em suas palavras, “não ser analfabeto”<sup>216</sup>. Em certos termos, até se reconhece possível academicamente discutir sobre eventual equívoco técnico do legislador constituinte, que poderia ter enquadrado a situação fática de forma distinta, exigindo, por exemplo, a comprovação da escolaridade como uma condição de elegibilidade<sup>217</sup>. Todavia, não há como fugir da disposição constitucional vigente, que é inequívoca e demonstra claramente o tratamento da situação do analfabetismo como inelegibilidade.

A rigor, portanto, não há uma diferenciação significativa entre a situação do analfabetismo, enquadrada como inelegibilidade, e o dever de comprovar a alfabetização, que poderia ser uma condição de elegibilidade, se assim prevista na legislação eleitoral. O que diferencia uma situação da outra, no particular, é apenas a perspectiva do legislador constituinte que optou por enquadrar o fato jurídico como inelegibilidade, cuja opção deve ser seguida e respeitada pelos doutrinadores do Direito Eleitoral.

### 3.4.2 Incompatibilidades

A doutrina faz alusão ao signo *incompatibilidade*<sup>218</sup> para definir uma situação específica de impedimento à candidatura, isto é, uma causa especial de inelegibilidade caracterizada pelo não afastamento de cargo, emprego ou função titularizado pelo pretendo candidato, ou por seu parente, no prazo definido pela lei eleitoral, antes das eleições<sup>219</sup>. As incompatibilidades são “impedimentos contornáveis que se não forem superados, barram a disputa para os cargos eletivos, desde o início, impedindo a obtenção do necessário registro de candidatura”<sup>220</sup>.

A propósito, não se deve confundir a incompatibilidade, como espécie de inelegibilidade que impede previamente a participação do candidato na eleição, de um outro tipo de incompatibilidade, referente ao impedimento à efetiva assunção ou exercício de cargo eletivo

---

<sup>216</sup> Cfr. *Instituições de Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 135-137.

<sup>217</sup> ANTÔNIO CARLOS MENDES já antecipara essa linha de raciocínio, ao aduzir que, “embora catalogado como inelegível pelo art. 14, § 4º da CF/88, saber ‘ler e escrever’ é condição subjetiva de ‘elegibilidade’ e, assim, a exemplo da idade mínima, o iletrado não incide em inelegibilidade. Rigorosamente, o analfabeto possui um dos requisitos subjetivos de elegibilidade.” (*Introdução à teoria das inelegibilidades* ..., cit., p. 121).

<sup>218</sup> Há também referências ao vocábulo incompatibilidade nos arts. 3º e 97, § 3º, CE, bem como na redação original do art. 262, CE, que a estabelecia como hipótese de cabimento do RCED. Já nos §§ 6º a 8º do art. 14 da CF/88 e nos incisos II a VII do art. 1º da LC n.º 64/1990, são fixadas as regras sobre os prazos de desincompatibilização.

<sup>219</sup> Cfr. TENÓRIO, Rodrigo, *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 170; e GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 239, sendo que a incompatibilidade por razão de parentesco consta no § 7º do art. 14 da CF/88.

<sup>220</sup> ROLLO, Alberto Luis Mendonça, “Desincompatibilização”, in ROLLO, Alberto (org.), *Elegibilidade e inelegibilidade* ..., cit., p. 219.

em razão da ocupação de outro cargo, função ou de determinada situação jurídica<sup>221</sup>. Nesta última hipótese, estão as vedações do art. 54 da CF/88, dirigidas aos membros do Congresso Nacional desde a expedição do diploma ou a posse, ou seja, após a eleição<sup>222</sup>, valendo dizer que, para esse tipo de incompatibilidade, cabe apenas ao Legislativo – e não ao Judiciário – apurar a sua ocorrência e decretar a perda do mandato eletivo, na forma do art. 55, I, CF/88<sup>223</sup>.

O fundamento da incompatibilidade (inelegibilidade) está relacionado diretamente ao princípio da isonomia dos candidatos na campanha eleitoral, com o fim de impedir a indevida influência que o exercício de cargo público ou de certas funções privadas pode exercer perante o eleitorado, comprometendo a legitimidade das eleições.

A superação da incompatibilidade ocorre através da desincompatibilização, que é o afastamento temporário ou definitivo do cargo, função ou vínculo mantido pelo candidato em entidade de natureza pública ou privada<sup>224</sup>. Esse afastamento deve ser realizado dentro de um prazo específico, contado em meses e que tem como parâmetro o dia da eleição. Por exemplo, se o período de incompatibilidade for de até 6 (seis) meses após o afastamento do cargo, o pretendo candidato deve contar esse prazo do *dia da eleição para trás* e procurar se afastar do cargo anteriormente à data-limite verificada<sup>225</sup>.

Como dito, ADRIANO SOARES DA COSTA inclui, entre as condições de elegibilidade, as regras de elegibilidade dos militares (art. 14, § 8º, CF/88) e as incompatibilidades, aduzindo que o dever objetivo imposto ao candidato é o de se desincompatibilizar no prazo legal. Afirma

---

<sup>221</sup> No direito português, JORGE MIRANDA separa as incompatibilidades em absolutas, quanto à eleição; e relativas, quanto ao exercício do cargo (*Direito Eleitoral ...*, cit., pp. 119-120), sendo acompanhado por CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da República ...*, cit., pp. 678-679; e MENDES, Maria de Fátima Abrantes; MIGUÉIS, Jorge, *Lei Eleitoral da Assembleia da República*, 4ª reedição, atualizada, anotada e comentada com os resultados eleitorais de 1976 a 2002, Torres Novas, Gráfica Almondina, 2005, p. 12.

<sup>222</sup> JOSÉ AFONSO DA SILVA explica a diferença entre as incompatibilidades do art. 54, CF/88, e as inelegibilidades: “São regras que impedem o congressista de exercer certas ocupações ou praticar certos atos cumulativamente com seu mandato. Constituem, pois, impedimentos referentes ao exercício do mandato. Referem-se ao eleito. Não interditam candidaturas, nem anulam a eleição de quem se encontre em situação eventualmente incompatível com o exercício do mandato.” (*Curso de direito constitucional ...*, cit., p. 543).

<sup>223</sup> Cfr. LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores, “Pressupostos de elegibilidade e inelegibilidades no Direito Constitucional brasileiro”, in *Revista de Doutrina da 4ª Região*, n.º 58, Porto Alegre, 2014. Disponível em <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/74208>>, acesso em 20/4/2020.

<sup>224</sup> Cfr. JORGE, José Alfredo Luiz, *Direito eleitoral: causas legais de inelegibilidade: ação de impugnação de registro: ausência de prova de desincompatibilização*, Campinas, Millennium Editora, 2004, p. 69. Da leitura do extenso rol de incompatibilidades previsto no art. 1º, II a VII, da LC n.º 64/1990, foram elencadas expressamente as situações de titulares de cargos específicos, alguns poucos de vínculo permanente (magistrados, membros dos Tribunais de Contas e do Ministério Público) e a maioria, de livre nomeação e exoneração, como os Ministros de Estado, Secretários, Comandantes das Forças Armadas, entre outros.

<sup>225</sup> O TSE disponibiliza em seu sítio na *internet* o rol exemplificativo dos cargos, empregos e funções e os correspondentes prazos de desincompatibilização com relação às eleições gerais, estaduais e municipais (Fonte: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/desincompatibilizacao/desincompatibilizacao>>, acesso em 30/4/2020). Vide tabelas com informações semelhantes em RAMAYANA, Marcos, *Direito Eleitoral ...*, cit., pp. 357-368. Ressalte-se, por fim, que houve alteração no regramento desses prazos pela EC n.º 107/2020, para as eleições de 2020.



o autor que a doutrina clássica “não tem dúvidas em colocar a incompatibilidade como causa de inelegibilidade, no sentido de perda do direito de ser votado”<sup>226</sup>, mas que, na sua concepção, deve-se entender o fenômeno fático apenas como uma situação de “não incompatibilidade”<sup>227</sup>, que é “condição, pressuposto de registrabilidade”<sup>228</sup>, sendo, portanto, “defeso classificar a incompatibilidade como espécie de *inelegibilidade cominada*”<sup>229</sup>.

Ao contrário do sustentado, o instituto jurídico da incompatibilidade não é visto pela teoria clássica como uma situação de perda do direito à elegibilidade, mas sim como um estado jurídico que impede o seu exercício. Assim, analisar e tratar a incompatibilidade com o significado de dever de desincompatibilização consiste num mero brincar com as palavras, na tentativa de convencer o leitor de que se cuida de uma condição de elegibilidade, quando, na realidade, a legislação taxativamente indica se tratar de inelegibilidade. Ademais, a teoria tradicional não classifica a incompatibilidade como uma espécie de inelegibilidade cominada, até porque essa categorização é do próprio autor e, bem assim, porque a ilicitude não integra o contexto fático das hipóteses de incompatibilidades<sup>230</sup>.

Desta forma, e diferentemente do que se falou quanto ao analfabetismo, é inadmissível tratar a incompatibilidade – como causa de inelegibilidade que é –, sob o ângulo do encargo de desincompatibilização, de uma suposta condição de elegibilidade. A desincompatibilização significa apenas a possibilidade de o cidadão superar o impedimento à elegibilidade, decorrente da preexistente configuração de uma situação de incompatibilidade, ou seja, de inelegibilidade<sup>231</sup>, conforme leciona com precisão o Min. CELSO DE MELLO, do STF: “A exigência de desincompatibilização, que se atende pelo afastamento do cargo ou função, só existe para aqueles que, por força do preceito constitucional ou legal, forem considerados inelegíveis. Inexistindo inelegibilidade, não há que se cogitar de desincompatibilização.”<sup>232</sup>.

Em suma, a circunstância de se exigir, quando for o caso, a comprovação da desincompatibilização no processo de registro de candidatura não a torna um requisito positivo ou condição de elegibilidade. O que está em análise é a verificação da incidência ou não do indivíduo numa situação de incompatibilidade, isto é, numa causa de inelegibilidade, cabendo

---

<sup>226</sup> *Instituições de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 195.

<sup>227</sup> *Ibidem*, p. 195.

<sup>228</sup> *Ibidem*, p. 195.

<sup>229</sup> *Ibidem*, p. 195, grifos do autor.

<sup>230</sup> Cfr. MENDES, Antônio Carlos, *Introdução à teoria das inelegibilidades* ..., cit., p. 114.

<sup>231</sup> Na defesa de que a incompatibilidade é uma espécie de inelegibilidade, cfr. JORGE, Flávio Cheim *et al.*, *Curso de direito eleitoral* ..., cit., p. 106; DECOMAIN, Pedro Roberto, *Elegibilidade* ..., cit., p. 151; e NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do, *Lineamentos de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 74.

<sup>232</sup> MELLO FILHO, José Celso de, *Constituição Federal Anotada*, 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 1986, p. 416.

ao candidato demonstrar, quando for o caso, que não está inelegível, através da prova de que se desincompatibilizou no prazo previsto na lei.

Por fim, a referência específica feita por ADRIANO SOARES DA COSTA à categoria dos militares é desnecessária, porquanto as regras contidas no § 8º do art. 14 da CF/88 apontam apenas para a necessidade de afastamento do militar, isto é, de se desincompatibilizar para obtenção do registro de candidatura. As aludidas disposições normativas consistem, efetivamente, em causas de inelegibilidade da espécie incompatibilidade, uma vez que o militar precisa se afastar temporária ou definitivamente do seu cargo, a depender do tempo de serviço já prestado nas Forças Armadas, para poder se candidatar<sup>233</sup>. São, portanto, situações impeditivas que podem ser superadas pelo candidato, através da desincompatibilização.

### 3.4.3 O alistamento eleitoral e os inalistáveis

O alistamento eleitoral constitui uma condição de elegibilidade prevista no art. 14, § 3º, III, CF/88, sem a qual se torna impossível garantir ao postulante o direito a ser votado. Porém, no § 4º do mesmo dispositivo, o Constituinte estabeleceu que o inalistável é inelegível, o que aparenta uma antinomia, porquanto se teria tratado uma mesma situação de forma distinta em mais de uma disposição normativa. Por essa razão, afirma a doutrina que “o inalistável não possui as condições necessárias de elegibilidade ao exercício dos direitos políticos, conforme art. 14, § 3º, da Constituição Federal, sendo desnecessária, desta forma, a tipificação expressa de sua inelegibilidade pelo art. 14, § 4º, da Constituição Federal”<sup>234</sup>.

Mas haveria mesmo uma repetição desnecessária ou contradição de disposições na própria Carta Magna? Como conciliar então essas duas normas que, aparentemente, tutelam uma mesma situação fática, como inelegibilidade e condição de elegibilidade?

Relembre-se, inicialmente, o que foi dito com relação às diferenças essenciais entre as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade. Na primeira situação, há a imposição de um requisito que deve ser preenchido pelo candidato, através de atuação comissiva; já a

---

<sup>233</sup> Observe-se que, em sentido diverso ao que apregoa sobre a incompatibilidade ser uma condição de elegibilidade imprópria, ADRIANO SOARES DA COSTA afirma também que “o militar que desejar sair candidato, cujo tempo de serviço seja de dez ou mais anos, deixará de exercer suas atribuições normais, sob pena de inelegibilidade por incompatibilização (art. 1º, II, letra “I”, da LC n.º 64/90)” (*Instituições de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 138), tratando expressamente, desta feita, a situação de incompatibilidade do militar como espécie de inelegibilidade.

<sup>234</sup> PANUTTO, Peter, *Inelegibilidades* ..., cit., p. 72. Em igual posição, cfr. CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti, *Inelegibilidade* ..., cit., p. 74.

inelegibilidade se refere a uma situação que não deve incidir, sob pena de impedir o deferimento do registro de candidatura. Também se explicou, de modo geral, que a instituição de uma causa de inelegibilidade tem o propósito maior de preservar valores constitucionais relacionados à legitimidade das eleições e a moralidade para o exercício do cargo público.

Seguindo essa linha de ideias, não se verifica antinomia entre a norma que prevê o alistamento eleitoral como condição de elegibilidade e a outra que indica a situação do inalistável como causa de inelegibilidade. Com efeito, a exigência do alistamento eleitoral encerra uma condição de elegibilidade porque aponta para a necessidade de cumprimento de um requisito objetivo pelo indivíduo que pretende disputar cargo público eletivo. De outro vértice, há situações que inabilitam a pessoa de ingressar nesse conjunto de eleitores, vedando-se o exercício dos direitos políticos e configurando, portanto, hipóteses que limitam o exercício da elegibilidade. O inalistável é, pois, aquele sobre quem incide determinada situação fática ou jurídica que o torna impedido de disputar eleições.

Em outros termos, pode ocorrer de um indivíduo em tese alistável deixar de se inscrever no alistamento eleitoral ou mesmo ter o seu pedido de alistamento indeferido em razão de irregularidade formal ou não comprovação do domicílio. Nesta situação, a pessoa não cumpriu a condição de elegibilidade, mas não se pode dizer que ela é inelegível (inalistável), uma vez que não tem contra si nenhum impedimento para a efetiva realização do alistamento eleitoral.

Inelegíveis, na acepção em questão, serão apenas aquelas pessoas que estão impedidas juridicamente de realizar o alistamento eleitoral, por serem estrangeiros<sup>235</sup>, conscritos ou menores de 16 (dezesseis) anos, conforme definido pela Constituição Federal. Já com relação aos analfabetos, maiores de 70 (setenta) anos e maiores de 16 (dezesseis) anos e menores de 18 (dezoito) anos, para quem o alistamento é facultativo, caso eventualmente não o tenham realizado, não são eles considerados, a rigor, inelegíveis, porquanto lhes era permitido juridicamente a integração ao corpo de eleitores<sup>236</sup>.

Um outro exemplo apresentado por EDSON DE RESENDE CASTRO que ilustra a utilidade do art. 14, § 4º, CF/88, é a situação do jovem já inscrito no alistamento eleitoral que presta o serviço militar obrigatório, tornando-se um conscrito. Nesse caso, “terá ele a condição de

---

<sup>235</sup> Acrescenta JOSÉ JAIRO GOMES que “embora a Constituição não diga, os apátridas também não podem alistar-se” (*Direito Eleitoral ...*, cit., p. 197), já que não ostentam a nacionalidade brasileira.

<sup>236</sup> Os menores de idade que se alistaram, em que pese não sejam inelegíveis no sentido estrito jurídico do termo, não atenderão à condição de elegibilidade da idade mínima, eis que a menor idade permitida é a de 18 (dezoito) anos para o cargo de vereador, que deverá ser comprovada na data do pedido de registro de candidatura.

elegibilidade (alistamento eleitoral), mas incorrerá na causa de inelegibilidade aqui tratada”<sup>237</sup>, a da inalistabilidade dos conscritos, o que impede o exercício da sua elegibilidade.

Em suma, o que se reconhece é que a CF/88 demonstra uma forte preocupação em impedir que o indivíduo que não exerce sequer a capacidade eleitoral ativa seja habilitado a receber votos, enquadrando a pessoa que está impedida de realizar o alistamento, ao mesmo tempo, numa situação de inelegibilidade e de não cumprimento de condição de elegibilidade<sup>238</sup>. Não há, contudo, que se falar em antinomia entre o § 3º, III, e o § 4º, do art. 14, CF/88, valendo resumir que: (i) é dever do candidato comprovar que procedeu ao alistamento eleitoral, como condição de elegibilidade, para que lhe seja deferido o registro de candidatura; e (ii) aqueles que não podem juridicamente se inscrever como eleitores são considerados inelegíveis.

#### **4. Requisitos positivos da elegibilidade**

A elegibilidade é configurada, conforme esclarecido, mediante o atendimento de requisitos positivos e negativos, que são aferidos num processo judicial de análise do requerimento de registro da candidatura na eleição. De forma sintética, serão apresentados e debatidos neste capítulo os encargos positivos da elegibilidade, que são as condições de elegibilidade e os requisitos instrumentais do processo de registro de candidatura.

##### **4.1 Condições de elegibilidade**

Já foi anotado que condição de elegibilidade significa um requisito de ordem objetiva que o cidadão deve atender para que possa usufruir do direito à elegibilidade. Trata-se de um dever imposto à pessoa que deseja ser candidato de demonstrar perante a Justiça Eleitoral que cumpre, positivamente, certas determinações exigidas para a candidatura.

Em geral, a doutrina eleitoral brasileira ensina que as condições de elegibilidade são apenas aquelas estatuídas no art. 14, § 3º, CF/88, que podem ser reguladas por legislação infraconstitucional, mas sem discutir, com maior atenção, sobre a possibilidade de a própria lei ordinária criar condição de elegibilidade para a candidatura. Nesse sentido, OLIVAR AUGUSTO ROBERTI CONEGLIAN afirma que referidas condições são “as previstas no art. 14, § 3º, da

---

<sup>237</sup> *Curso de Direito Eleitoral ...*, cit., p. 156.

<sup>238</sup> Cfr. CARVALHO, João Fernando Lopes de, “Inelegibilidades constitucionais” ..., cit., p. 86.

Constituição, e que podem ser regulamentados por lei ordinária (CF, art. 22, I), mas não é possível que a legislação infraconstitucional crie novas modalidades”<sup>239</sup>, posição compartilhada por ARTUR LUIS MENDONÇA ROLLO, para quem a criação de condições de elegibilidade por lei ordinária seria inconstitucional, dada a matéria ser de reserva de lei complementar<sup>240</sup>.

É consenso que a legislação infraconstitucional, em sua atividade regulatória autorizada pela CF/88, pode estabelecer requisitos formais para permitir ao Juízo Eleitoral analisar o cumprimento das condições de elegibilidade e verificar se o candidato incide numa causa de inelegibilidade. Por essa razão se exige que o cidadão apresente, junto com o pedido de registro de candidatura, entre outros, documentos de identificação pessoal e certidões de antecedentes criminais, que servirão para a análise dos pressupostos gerais para se autorizar a candidatura. Todas essas exigências não são novas condições de elegibilidade, mas apenas a regulação de aspectos formais dos aludidos pressupostos de elegibilidade estabelecidos na CF/88<sup>241</sup>.

De igual forma, algumas das condições de elegibilidade constitucionais são consideradas, na clássica lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA, como normas de eficácia contida, “que incidem imediatamente e produzem (ou podem produzir) todos os efeitos queridos, mas preveem meios ou conceitos que permitem manter sua eficácia contida em certos limites, dadas certas circunstâncias”<sup>242</sup>. Assim, quanto à condição do “domicílio eleitoral na circunscrição” (art. 14, § 3º, IV, CF/88), é a lei infraconstitucional que define o conceito e o prazo mínimo do domicílio para obtenção da candidatura, o mesmo ocorrendo quanto aos marcos temporais exigidos para a “filiação partidária” (art. 14, § 3º, V, CF/88) e os requisitos do “alistamento eleitoral” (art. 14, § 3º, III, CF/88). Nessa função limitadora da legislação, também não se pode dizer que há criação de uma nova condição de elegibilidade, mas apenas o complemento do texto constitucional pela lei ordinária<sup>243</sup>.

---

<sup>239</sup> *Inelegibilidade ...*, cit., p. 61. Em igual posição, cfr. AGRA, Walber de Moura; VELLOSO, Carlos Mário da Silva, *Elementos de Direito Eleitoral*, São Paulo, Saraiva, 2009, p. 51; e ZILIO, Rodrigo López, *Direito Eleitoral ...*, cit., p. 170.

<sup>240</sup> O autor, ao comentar sobre a exigência do pagamento de multas na certidão de quitação eleitoral, afirma que “a falta das condições de elegibilidade configura inelegibilidade imprópria, sendo certo que a teor do disposto no § 9º do art. 14 da Constituição Federal, apenas a lei complementar pode prever casos de inelegibilidade”. Embora a assertiva seja pautada na obra de ADRIANO SOARES DA COSTA, este doutrinador admite, ao contrário, que “a lei pode criar novas condições de elegibilidade, desde que inspirada no sistema eleitoral constitucional e com o escopo de facilitar o pleno exercício da obtenção do direito de ser votado” (*Instituições de Direito Eleitoral ...*, cit., p. 61).

<sup>241</sup> Cfr. JORGE, Flávio Cheim *et al.*, *Curso de direito eleitoral ...*, cit., p. 108.

<sup>242</sup> *Aplicabilidade das normas constitucionais*, 8ª ed., São Paulo, Malheiros, 2015, 2ª tiragem, p. 82. Ainda de acordo com o renomado jurista, as normas de eficácia contida são “aquelas em que o legislador constituinte regulou suficientemente os interesses relativos a determinada matéria, mas deixou margem à atuação restritiva por parte da competência discricionária do Poder Público, nos termos que a lei estabelecer ou nos termos de conceitos gerais nela enunciados” (*Ibidem*, p. 114, grifos do autor).

<sup>243</sup> O STF, a propósito do tema, no julgamento da Medida Cautelar na ADI n.º 1.063, j. 18/5/1994, DJ de 27/4/2001, assentou que “o domicílio eleitoral na circunscrição e a filiação partidária, constituindo condições de elegibilidade

A par dessas funções regulatórias e integrativas, a Constituição Federal não veda a possibilidade de a própria lei ordinária instituir outras condições de elegibilidade, desde que adequadas e compatíveis com a defesa dos valores jurídicos expressos na Lei Maior sobre o direito à elegibilidade<sup>244</sup>. A nova condição de elegibilidade deve, assim, guardar pertinência com o contexto de garantia de um *standard* mínimo de obrigações relacionadas à elegibilidade a serem cumpridas para que o indivíduo possa obter a candidatura.

De se observar que a permissão é para que a *lei* estabeleça uma nova condição de elegibilidade, o que implica dizer que o TSE, na sua função de regulamentar a legislação eleitoral (art. 1º, parágrafo único, CE; art. 61, LPP; e art. 105, LE), não pode inovar nessa seara e estabelecer requisitos objetivos para a candidatura que não estejam previamente previstos na CF/88 ou em lei infraconstitucional, sob pena de usurpação da competência do Parlamento.

No ordenamento positivo brasileiro, podem ser citadas três exigências legais que os cidadãos devem cumprir para viabilizar a candidatura que são consideradas condições de elegibilidade autônomas daquelas previstas na CF/88, a saber: (i) o pagamento de certas multas aplicadas pela Justiça Eleitoral; (ii) a prestação de contas de campanha eleitoral, caso tenha sido candidato anteriormente; e (iii) a escolha do candidato em convenção partidária<sup>245</sup>. Adiante se analisarão esses encargos e se eles são compatíveis ou não com a Constituição Federal.

Passa-se, então, à apreciação das condições de elegibilidade previstas na CF/88 e daquelas instituídas pela legislação infraconstitucional.

#### **4.1.1 Nacionalidade brasileira (e os portugueses em caso de reciprocidade de direitos aos brasileiros em Portugal)**

A primeira condição de elegibilidade prevista na CF/88 é a nacionalidade brasileira, que consiste no vínculo que une o indivíduo ao território do Estado brasileiro, tornando-o parte do povo e submetendo-o a um plexo de direitos e obrigações para com o Estado e a sociedade. Os

---

(CF, art. 14, § 3º), revelam-se passíveis de válida disciplinação mediante simples lei ordinária”. Registre-se que este processo foi extinto sem julgamento de mérito, conforme decisão de 18/6/2001, DJ de 8/8/2001.

<sup>244</sup> No âmbito infraconstitucional, o art. 3º, CE faz referência expressa às “condições constitucionais e legais de elegibilidade” como exigências para a candidatura dos cidadãos.

<sup>245</sup> A exigência de apresentação pelo candidato do “certificado de quitação do serviço militar” (art. 44, II, CE) não encerra propriamente uma condição de elegibilidade porque esse encargo é cumprido apenas por ocasião e para fins do alistamento eleitoral, e não a cada eleição.

estrangeiros não têm, em regra, direito à elegibilidade, e não podem sequer constar no cadastro de eleitores brasileiros.

A nacionalidade brasileira, consoante regramento e conceitos expostos no art. 12 da CF/88, é adquirida de duas formas: originariamente, a partir do nascimento ou com base em critérios territoriais, sanguíneos ou funcionais; e de modo secundário, através da naturalização, que é o procedimento pelo qual a pessoa estrangeira, residente no país, requer e obtém, por vontade própria, a nacionalidade brasileira.

O naturalizado, em que pese possa ser votado para quase todos os cargos eletivos, não pode exercer a elegibilidade com relação aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República e também lhe é vedado assumir as funções privativas dos brasileiros natos (art. 12, § 3º, CF/88), nelas incluídas as que se encontram na linha sucessória do cargo de Presidente da República, como as de Presidente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

De outro lado, apesar de se exigir a nacionalidade brasileira como condição de elegibilidade, a Constituição Federal prevê a possibilidade de fruição dos direitos políticos de votar e de ser votado aos portugueses que tenham residência permanente no país, desde que iguais direitos sejam reconhecidos aos brasileiros na mesma situação em Portugal.

Nesse sentido, as Repúblicas do Brasil e de Portugal firmaram o já mencionado Tratado da Amizade, em que se previu a possibilidade de o cidadão brasileiro ou português requererem a concessão do Estatuto de Igualdade de Direitos e Deveres, desde que cumpridos alguns requisitos, notadamente a residência por certo período no país onde se pleiteará o benefício<sup>246</sup>. Deferido o pedido pelo órgão competente em cada Estado, o cidadão português poderá exercer os direitos políticos no Brasil, e vice-versa, sem a necessidade de obtenção da naturalização.

A capacidade eleitoral passiva do estrangeiro português, no entanto, não alcança os cargos eletivos listados na CF/88 como privativos dos brasileiros natos. Em que pese a redação original do § 1º do art. 12 da CF/88 atribuía aos portugueses, nas condições especificadas, “os direitos inerentes ao brasileiro nato, salvo os casos previstos nesta Constituição”, a EC de Revisão n.º 3/1994 excluiu a palavra *nato*, tornando a disposição normativa mais harmônica com a regra do § 3º do mesmo art. 12 da Carta Magna, que estabelece os cargos eletivos privativos para os brasileiros natos<sup>247</sup>. Semelhante norma consta na Constituição da República

---

<sup>246</sup> Explica ROGÉRIO CARLOS BORN que “O Tratado corporifica um caso de transconstitucionalidade de direitos, uma vez que constrói uma ponte entre *titularidade* dos direitos políticos do Estado da nacionalidade e o *exercício* destes direitos no Estado de residência.” (“O transconstitucionalismo ...” ..., cit., p. 71, grifos do autor).

<sup>247</sup> Cfr. PANUTTO, Peter, *Inelegibilidades* ..., cit., p. 51; e DECOMAIN, Pedro Roberto, *Elegibilidade* ..., cit., p. 30. Como afirma ROBERTO MOREIRA ALMEIDA, havendo reciprocidade de direitos ao brasileiro em Portugal,

Portuguesa (CRP), cujo art. 122º dispõe que são elegíveis para o cargo de Presidente da República apenas “os cidadãos eleitores, portugueses de origem, maiores de 35 anos”<sup>248</sup>.

A condição de elegibilidade da nacionalidade brasileira é comprovada no alistamento eleitoral, pois é nesse procedimento que se verificará a nacionalidade do indivíduo que deseja integrar o eleitorado brasileiro. No caso dos portugueses, é preciso que demonstrem, também no curso do alistamento eleitoral, que adquiriram o Estatuto da Igualdade, requisito específico e essencial para o exercício da capacidade eleitoral passiva no Brasil<sup>249</sup>.

#### 4.1.2 Alistamento eleitoral

O alistamento eleitoral consiste no procedimento administrativo organizado pela Justiça Eleitoral para ingresso do indivíduo no quadro de eleitores do Estado<sup>250</sup>. Trata-se de uma condição primária para que se adquira a situação jurídica de cidadão, capacitando o indivíduo a votar nas eleições e a participar da formação da vontade política do Estado. Em suma, quem não estiver alistado não é cidadão e não pode participar de atividades político-partidárias.

O alistamento, no Brasil, é um encargo obrigatório para os maiores de 18 (dezoito) anos e facultativo aos analfabetos, aos maiores de 70 (setenta) anos e àqueles com idade entre 16 (dezesesseis) e 18 (dezoito) anos. Trata-se de um ato de vontade do indivíduo, uma vez que, conforme explica DJALMA PINTO, o alistamento de ofício, que era “feito por iniciativa das juntas paroquiais de qualificação formadas por quatro cidadãos, entre as quais o pároco e o juiz”<sup>251</sup>, foi abolido pelo art. 6º, § 4º, do Decreto n.º 3.029/1881.

Na forma do art. 14, § 2º, CF/88, veda-se o alistamento aos conscritos, que são as pessoas que estão servindo às Forças Armadas no período militar obrigatório; e aos estrangeiros, os quais, se desejarem se tornar cidadãos para usufruir direitos políticos, devem se naturalizar brasileiros e, nessa condição, têm o dever de se alistar no prazo de “até um ano depois de adquirida a nacionalidade brasileira” (art. 8º, CE). Já aos portugueses na situação de reciprocidade de direitos aos brasileiros, é permitido o alistamento eleitoral.

---

“embora seja estrangeiro, o português residente no Brasil foi equiparado pelo texto constitucional a brasileiro naturalizado” (*Curso de direito eleitoral*, 10ª ed., rev., ampl. e atual., Salvador, Ed. JusPodivm, 2016, p. 88).

<sup>248</sup> Cfr. MIRANDA, Jorge, *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 116.

<sup>249</sup> Cfr. DECOMAIN, Pedro Roberto, *Elegibilidade* ..., cit., p. 21.

<sup>250</sup> Vide regramento nos arts. 42 ss. do CE. Em Portugal, o procedimento é denominado recenseamento e é obrigatório para as eleições (cfr. MIRANDA, Jorge, *Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 133-145).

<sup>251</sup> *Elegibilidade* ..., cit., p. 10.



No âmbito infraconstitucional, as regras previstas no art. 5º, I e II, CE (“Não podem alistar-se eleitores: I - os analfabetos; II - os que não saibam exprimir-se na língua nacional”), devem ser consideradas como não recepcionadas pela CF/88, uma vez que inexiste vedação constitucional ao alistamento nestas situações<sup>252</sup>. Tratando-se os direitos políticos de direitos fundamentais, somente podem ser restringidos pela Carta Magna ou por normativo legal compatível com suas disposições, o que não se verifica com relação aos citados dispositivos. Nessa mesma ideia, não se pode admitir como válidas as regras das alíneas “a” e “c” do inciso I do art. 6º, CE, que aduzem ser facultativo o alistamento dos inválidos e das pessoas que se encontrem fora do país, liberalidades que não encontram respaldo na CF/88<sup>253</sup>.

Por fim, há diversas situações que acarretam o cancelamento do alistamento eleitoral, tais como a omissão em votar em 3 (três) eleições consecutivas (aliada ao não pagamento de multa e a ausência de justificativa) e a pluralidade de inscrições no cadastro eleitoral, conforme dispõem os arts. 7º, § 3º, e 71, III, CE. Outrossim, a perda ou suspensão dos direitos políticos acarretam a exclusão do cidadão do corpo de eleitores ou impedem o ato do alistamento, caso ainda não tenha sido realizado (art. 71, II, CE).

#### **4.1.3 Pleno exercício dos direitos políticos e a certidão de quitação eleitoral**

Para que o cidadão seja candidato a cargo eletivo, é imprescindível que ele esteja no pleno gozo de seus direitos políticos, isto é, que não incida contra si nenhum obstáculo ao exercício desses direitos<sup>254</sup>. Trata-se de uma das mais importantes condições de elegibilidade do processo eleitoral e sua verificação deve ser objeto de minuciosa atenção, especialmente sobre a forma como será comprovada a fruição regular dos direitos políticos e as causas que impedem o seu exercício e comprometem a elegibilidade.

O primeiro cuidado ao se analisar o art. 14, § 3º, II, CF/88, que exige o *pleno exercício dos direitos políticos* como condição de elegibilidade, é que, tecnicamente, os direitos políticos não constituem um requisito para se alcançar a elegibilidade, pois, ao contrário, o direito de ser votado é que integra o conteúdo dos direitos políticos, junto com o direito de votar e a iniciativa popular. Em verdade, com base na interpretação sistemática da CF/88, a referida condição de

---

<sup>252</sup> Cfr. CASTRO, Edson de Resende, *Curso de Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 94-95, e, com relação ao art. 5º, II, CE, vide decisão do TSE no PA n.º 19.840, j. 1º/6/2010, DJe de 20/8/2010.

<sup>253</sup> Cfr. CASTRO, Edson de Resende, *Curso de Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 81-82.

<sup>254</sup> Segundo ensina PEDRO HENRIQUE TÁVORA NIESS, “dizem-se plenos os direitos políticos quando o seu titular pode alistar-se, votar e ser votado, participar das atividades do Estado” (*Direitos Políticos* ..., cit., p. 37).

elegibilidade deve ser apreciada sob a perspectiva inicial do preenchimento dos requisitos básicos para usufruto dos direitos políticos (pelo alistamento) e, depois, e mais importante, pela análise da não ocorrência das situações que podem restringir o exercício desses direitos.

Em síntese, para atestar validamente o pleno gozo dos direitos políticos, o que importa verificar é se o cidadão, devidamente registrado como eleitor, foi atingido por alguma das causas de suspensão ou perda desses direitos<sup>255</sup>, que são aquelas previstas na listagem do art. 15 da CF/88 e, como já aventado, as situações específicas dos conscritos e do brasileiro no exercício de direitos políticos em Portugal.

A regularidade da fruição dos direitos políticos é atestada diretamente pela Justiça Eleitoral através da emissão da denominada *certidão de quitação eleitoral*, documento que é exigido para instrução e deferimento do pedido de registro de candidatura, na forma do art. 11, § 1º, VI, LE. Atente-se que a quitação eleitoral não configura uma condição de elegibilidade típica, consistindo apenas no termo de certificação pela Justiça Eleitoral de que o cidadão, presumivelmente, goza da integralidade de seus direitos políticos.

No entanto, de modo equivocado, parte da doutrina<sup>256</sup> e o próprio TSE<sup>257</sup> tratam a quitação eleitoral como se fosse uma condição de elegibilidade. Assim o fazem considerando o conteúdo material da certidão, ou seja, o que efetivamente a Justiça Eleitoral certifica para fins da plenitude do gozo dos direitos políticos, com nítida confusão entre a obrigação que é certificada – que pode indicar uma condição de elegibilidade – e o documento que a certifica, sendo certo que a certidão de quitação eleitoral consiste apenas num requisito formal ou condição de registrabilidade<sup>258</sup>. Em suma, o importante a avaliar é o encargo legal exigido e que é objeto da certidão, especialmente a sua conformidade com o regramento constitucional referente à específica condição de elegibilidade do pleno gozo dos direitos políticos.

---

<sup>255</sup> Cfr. JORGE, Flávio Cheim *et al.*, *Curso de direito eleitoral ...*, cit., p. 112.

<sup>256</sup> Cfr. CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua; CERQUEIRA, Camila Albuquerque, *Reformas eleitorais comentadas ...*, cit., p. 93; RAMAYANA, Marcos, *Direito Eleitoral ...*, cit., p. 489-490; e COELHO, Marcus Vinicius Furtado, *Direito eleitoral, direito processual eleitoral e direito penal eleitoral*, 4ª ed., Belo Horizonte, Fórum, 2016, p. 172. Em posição minoritária, afirmam CAETANO CUERVO LO PUMO e EVERSON ALVES DOS SANTOS que a certidão de quitação eleitoral constitui uma causa de inelegibilidade e, por essa razão, é inconstitucional a sua exigência determinada por lei ordinária (“O direito de ser candidato e suas limitações por lei ordinária”, in FUX, Luiz *et al.* (coord.), *Elegibilidade e inelegibilidades ...*, cit., pp. 268-270).

<sup>257</sup> No julgamento do AgR-REspe n.º 1903-23, pss. de 15/9/2010, o TSE assentou que: “3. As condições de elegibilidade não estão previstas somente no art. 14, § 3º, I a VI, da Constituição Federal, mas também na Lei n.º 9.504/97, a qual, no art. 11, § 10, estabelece, entre outras condições, que o candidato tenha quitação eleitoral (inciso VI).”. De modo igual, cfr. decisão do TSE no AgR-REspe n.º 31.269, pss. de 13/10/2008.

<sup>258</sup> Cfr. DENARDI JÚNIOR, Adriano, “Prestação de contas de campanha, quitação eleitoral e inelegibilidade”, in Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, *Revista de Doutrina e Jurisprudência*, n.º 18, Belo Horizonte, 2008, p. 16. Disponível em <<http://www.tre-mg.jus.br/jurisprudencia/publicacoes/revista-de-doutrina-e-jurisprudencia>>, acesso em 14/5/2020.

Nesta senda, de acordo com o art. 11, § 7º, LE, a certidão de quitação eleitoral abrange a certificação de certas situações jurídicas e do cumprimento de encargos cívicos, a saber: (i) a plenitude do gozo dos direitos políticos; (ii) o regular exercício do voto; (iii) o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral; (iv) a inexistência de multas aplicadas pela Justiça Eleitoral; e (v) a apresentação de contas de campanha eleitoral.

A referência inicial à plenitude dos direitos políticos significa que não será expedida a certidão se incidir, contra o candidato, uma das causas de perda ou suspensão desses direitos<sup>259</sup>.

No que tange ao voto e às convocações da Justiça Eleitoral, as exigências são justificadas porque decorrem da hipótese de perda dos direitos políticos relativa à recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou a prestação alternativa. Se o eleitor não cumpriu o dever cívico do voto ou não atendeu à convocação judicial, nem cumpriu a prestação alternativa imposta, é aceitável juridicamente que não lhe seja emitida a certidão de quitação por conta dessas circunstâncias, que denotam a não plenitude de seus direitos políticos. Esses encargos não são condições de elegibilidade novas, apenas o desdobramento de regras atinentes à fruição dos direitos políticos, cujo não atendimento compromete o exercício da elegibilidade.

Contudo, no tocante ao pagamento de *determinadas* multas aplicadas pela Justiça Eleitoral e à prestação de contas de campanha, não se pode dizer que tais deveres sejam exteriorizações ou decorrências das causas de perda ou suspensão dos direitos políticos. Na realidade, esses encargos contidos na certidão de quitação eleitoral consubstanciam outras condições de elegibilidade, estabelecidas em lei e não na CF/88, mostrando-se importante avaliar a seguir a constitucionalidade dessas disposições normativas em cotejo frontal com os valores e interesses jurídicos relacionados à elegibilidade.

#### **4.1.3.1 Pagamento de multas aplicadas pela Justiça Eleitoral**

Para emissão da certidão de quitação eleitoral, será verificada, nos estritos termos do art. 11, § 7º, LE, “a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral

---

<sup>259</sup> Observe-se que, nas certidões de quitação emitidas pela Justiça Eleitoral, que têm por base a Resolução TSE n.º 21.823/2004 (PA n.º 19.205, j. 15/6/2004, DJ de 5/7/2004), consta a seguinte anotação: “A plenitude do gozo de direitos políticos decorre da inoccorrência de perda de nacionalidade; cancelamento de naturalização por sentença transitada em julgado; interdição por incapacidade civil absoluta; condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa; condenação por improbidade administrativa; conscrição; e opção, em Portugal, pelo estatuto da igualdade.” (Fonte: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/certidoes/certidao-de-quitacao-eleitoral>>, acesso em 16/9/2019).

e não remetidas”. Essas multas eleitorais podem derivar de várias fontes e têm o objetivo de apenar o cidadão que praticar uma conduta em desconformidade com a lei eleitoral<sup>260</sup>.

No caso do não pagamento das multas eleitorais aplicadas pelo descumprimento do dever de votar e pelo não atendimento às convocações eleitorais, justifica-se a restrição à elegibilidade em razão da incidência da causa de perda dos direitos políticos relacionada à escusa de consciência (art. 15, IV, CF/88). Nessas situações, se a multa não for paga, afigura-se correto a Justiça Eleitoral não emitir a certidão de quitação, acarretando a não concessão do registro de candidatura<sup>261</sup>.

Todavia, com relação às demais multas aplicadas pela Justiça Eleitoral, houve um exagero do legislador em condicionar o deferimento do direito de ser votado ao pagamento desses valores. As mencionadas multas constituem apenas receita do Estado e não apresentam nenhuma vinculação lógica e racional com o exercício da capacidade eleitoral passiva do cidadão, havendo apenas a coincidência de serem aplicadas pela Justiça Eleitoral, que também é o órgão jurisdicional com competência para avaliação dos pedidos de candidatura.

A obrigação do pagamento destas multas eleitorais para fins de fruição do direito de ser votado traduz-se em condição de elegibilidade materialmente inconstitucional, por ausência de qualquer racionalidade jurídica em condicionar a elegibilidade ao pagamento de multas de natureza fiscal, independentemente da entidade pública que as determinou. A circunstância de serem aplicadas pela Justiça Eleitoral não torna as referidas cominações pecuniárias diferentes das demais multas aplicadas pelos diversos órgãos estatais, v. g., as decorrentes de infrações ambientais, penais ou fiscais, que não geram quaisquer óbices ao exercício da elegibilidade.

A doutrina critica essa previsão, mas sob fundamento diverso, no sentido de que a exigência seria uma causa de inelegibilidade criada por lei ordinária<sup>262</sup>. Sem razão, contudo, uma vez que as inelegibilidades têm por fundamento o § 9º do art. 14 da CF/88 e constituem uma tipologia e formatação diferenciada das condições de elegibilidade. Concorde-se apenas

---

<sup>260</sup> Conforme decidiu o TSE nos ED-AgR-REspe n.º 183-54, j. 4/6/2013, DJe de 1º/7/2013, a certidão de quitação eleitoral “abrange tanto as multas decorrentes das condenações por ilícitos eleitorais quanto às penalidades pecuniárias decorrentes de ausência às urnas”. Citem-se, entre outras, as seguintes previsões de multas em razão da prática de ilícitos eleitorais: descumprimento de limites de gastos da campanha eleitoral (art. 18-B, LE); doação eleitoral acima dos limites legais (art. 23, § 3º, LE); divulgação de pesquisa eleitoral sem registro ou fraudulenta (art. 33, §§ 3º e 4º, LE); propaganda eleitoral antecipada ou irregular (arts. 36 e 37, LE); captação ilícita de sufrágio (art. 41-A, LE); condutas vedadas aos agentes públicos (art. 73, LE); ausência injustificada de mesário no dia da eleição (art. 124, CE); inobservância de prazos para apuração da eleição (arts. 159 e 198, CE).

<sup>261</sup> Em caso de descumprimento do prazo para alistamento, em que pese haja a aplicação de multa eleitoral (art. 8º, CE), a ausência de pagamento não será objeto da certidão de quitação eleitoral, porquanto o indivíduo sequer cumpriu a condição primária de estar inscrito no corpo de eleitores. Nesse caso, a certidão não será emitida porque o indivíduo não é eleitor e não em razão da pendência do pagamento da referida multa eleitoral.

<sup>262</sup> Cfr. JORGE, Flávio Cheim *et al.*, *Curso de direito eleitoral ...*, cit., p. 484.

que a certificação do pagamento da maioria das multas eleitorais não está justificada na CF/88, mas a argumentação adequada é a de que o inadimplemento dessas multas não tem substrato jurídico constitucional para ser incluído como um dos objetos da certidão de quitação eleitoral, uma vez que não enseja, ressalvados os casos de descumprimento do voto ou de convocações da Justiça Eleitoral, hipótese de perda ou suspensão dos direitos políticos.

#### **4.1.3.2 Apresentação de contas de campanha eleitoral**

A exigência de apresentação de contas de campanha eleitoral configura uma condição de elegibilidade estabelecida pela legislação infraconstitucional, uma vez que não está contemplada no rol de hipóteses do art. 15, CF/88, que podem acarretar a perda ou suspensão dos direitos políticos. Mas, diferentemente da determinação genérica de pagar multas, o dever de prestar de contas está plenamente justificado pela Constituição Federal, sendo legítima a sua previsão na certidão de quitação eleitoral.

Isso porque, como sabido, os recursos de campanha eleitoral destinados aos partidos e candidatos compreendem valores obtidos por contribuições privadas<sup>263</sup> e repasses de dinheiro público, oriundos do Fundo Partidário<sup>264</sup> e do Fundo Eleitoral<sup>265</sup>. Desta forma, por envolver a utilização de valores pertencentes originariamente a terceiros, é absolutamente moral e legítimo que se exija do candidato a apresentação da devida prestação de contas dos recursos usados na campanha eleitoral, em prol da transparência e conhecimento pelos eleitores.

Ademais, no que se refere ao uso de dinheiro do Estado, o art. 70, parágrafo único, CF/88, estabelece o dever inafastável da prestação de contas dos valores utilizados, cabendo, *in casu*, à Justiça Eleitoral a apuração e julgamento. Com base nesse dispositivo, entendeu o TSE que a apresentação de contas integra corretamente a certidão de quitação eleitoral, valendo registrar a observação feita pelo Min. Relator (Rel.) JOAQUIM BARBOSA de que “o princípio da prestação de contas foi elevado pelo texto constitucional de 1988 à condição de princípio constitucional sensível, isto é, um daqueles princípios cuja inobservância pode conduzir à

---

<sup>263</sup> No Brasil, somente se admitem doações de pessoas físicas na campanha, porquanto o STF, na ADI n.º 4.650, j. 17/9/2015, DJe de 24/2/2016, declarou a inconstitucionalidade de regras da LPP e da LE que permitiam as doações de pessoas jurídicas a partidos e a candidatos, a partir das eleições de 2016. Posteriormente, foi promulgada a Lei n.º 13.165/2015, que, entre outras medidas, revogou os dispositivos julgados inconstitucionais pelo STF.

<sup>264</sup> Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, previsto nos arts. 38 ss. da LPP.

<sup>265</sup> Fundo Especial de Financiamento de Campanha, instituído pela Lei n.º 13.487/2017 (arts. 16-C ss., LE).

prática, pelo poder central, da mais grave e violenta medida político-administrativa admissível em uma federação – a intervenção federal no estado-membro”<sup>266</sup>.

Justificada constitucionalmente a obrigação de prestar contas de campanha, cuja omissão resulta na impossibilidade de disputa de candidaturas futuras e, para os eleitos, impede a diplomação<sup>267</sup>, impõe registrar, sucintamente, a evolução do entendimento jurisprudencial sobre o conteúdo material desse encargo, isto é, se envolve tão somente o mero ato formal de apresentar as contas, independentemente de sua valoração, ou se é exigível a aprovação das contas pela Justiça Eleitoral para fins de obtenção da certidão de quitação eleitoral.

O dever de prestar contas, como objeto da certidão de quitação eleitoral, se originou de construção jurisprudencial, a partir do julgamento do Processo Administrativo (PA) n.º 19.205, j. 15/6/2004, DJ de 5/7/2004, no qual o TSE estabeleceu o conceito de quitação eleitoral, a abranger, entre outras situações, “a regular prestação de contas de campanha eleitoral, quando se tratar de candidatos”<sup>268</sup>.

Sucedendo que o TSE, na Resolução n.º 22.715/2008, que regulou a arrecadação e aplicação de recursos na campanha das eleições de 2008, estabeleceu em seu art. 41, § 3º, que “a decisão que desaprovar as contas de candidato implicará o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu”, ampliando o alcance da obrigação de prestar contas para abranger o julgamento de aprovação das contas. Esse entendimento foi mantido para as eleições de 2010 e 2012, de forma que, para obtenção da certidão de quitação eleitoral, não bastava a apresentação das contas, mas que elas fossem aprovadas<sup>269</sup>.

Entretanto, ainda em 2012, em mais uma mudança da jurisprudência do TSE, estabeleceu-se na Resolução TSE n.º 23.382/2012<sup>270</sup> que, para fins de obtenção da certidão de quitação, bastava ao candidato apresentar as suas contas de campanha, independentemente do resultado de seu julgamento, “ao entendimento de que o art. 11, § 7º, da Lei n.º 9.504/97, só

---

<sup>266</sup> Voto no PA n.º 19.899, j. 30/9/2008, DJe de 30/4/2009, que resultou na Resolução TSE n.º 22.948/2008.

<sup>267</sup> Vide art. 29, § 2º, LE e a Súmula n.º 42 do TSE.

<sup>268</sup> O julgamento desse PA foi formalizado através da Resolução TSE n.º 21.823/2004, de caráter decisório. Com a edição da Lei n.º 12.034/2009, que incluiu o § 7º ao art. 11 da LE, foi explicitado o conteúdo normativo da certidão de quitação eleitoral, em nítida repetição do teor da orientação jurisprudencial.

<sup>269</sup> Em 2010, conforme decisão no PA n.º 594-59, j. 3/8/2010, DJe de 23/9/2010; e em 2012, nos termos do art. 52, § 2º, da Resolução TSE n.º 23.376/2012. Para outros detalhes sobre o tema, cfr. BRITO, Cezar; ROLLEMBERG, Gabriela, “A evolução do conceito de quitação eleitoral na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e suas implicações para as eleições municipais de 2012”, in ROLLEMBERG, Gabriela; DIAS, Joelson; KUFA, Karina (org.), *Aspectos polêmicos e atuais no direito eleitoral*, Belo Horizonte, Arraes Editores, 2012, pp. 89-107.

<sup>270</sup> O ato normativo excluiu o § 2º do art. 52 da citada Resolução TSE n.º 23.376/2012.

permite a suspensão da quitação para aqueles que não apresentarem a prestação de contas”<sup>271</sup>, sendo esta a posição atualmente vigente na Corte Eleitoral (Súmula n.º 57 do TSE).

Em que pese seja razoável o argumento para incluir a exigência da *efetiva* aprovação de contas para emissão da certidão de quitação eleitoral, uma vez que a CF/88 estabelece o dever inafastável da boa condução dos recursos públicos, não se pode admitir a imposição de condição de elegibilidade através de atos decisórios ou normativos do TSE, sendo inconstitucionais as decisões e normas mencionadas anteriormente, sabido que a restrição à elegibilidade somente é válida se embasada em ato normativo do Congresso Nacional.

De outro lado, no que toca especificamente à interpretação do conteúdo do § 7º do art. 11, da LE, que aponta “a apresentação de contas de campanha eleitoral” como um dos objetos da certidão de quitação eleitoral, não se mostra possível ampliar o seu sentido para dele extrair a obrigação de as contas serem aprovadas, seja pela clareza da disposição literal da norma, seja porque é pacífico que “as restrições a direitos, ainda mais em se tratando de direitos inerentes à cidadania, devem ser interpretadas de forma restritiva”<sup>272</sup>.

Avançando na discussão, pode-se objetar que essa cogitada limitação à elegibilidade, referente à necessidade de aprovação das contas de campanha, não pode ser tratada juridicamente como condição de elegibilidade, uma vez que a situação do candidato que teve desaprovadas suas contas eleitorais está compreendida muito mais no espaço de delineamento jurídico pertinente às causas de inelegibilidade, conquanto se trata de uma situação fática fundada nos valores contidos no § 9º do art. 14 da CF/88, especialmente o relativo à proteção da normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico.

Em outros termos, a exigência de *apresentação das contas* afigura-se, sim, adequada à natureza jurídica de condição de elegibilidade, por se tratar de um encargo objetivo que todos os interessados devem atender<sup>273</sup>, mas jamais a situação jurídica de *ter contas de campanha aprovadas*, que não traduz um ato comissivo a ser praticado pelo candidato, demandando, ao contrário, a apreciação e atuação de terceiro, a Justiça Eleitoral. Assim, quanto à repercussão

---

<sup>271</sup> CASTRO, Edson de Resende, *Curso de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 434.

<sup>272</sup> OLIVEIRA, João Paulo, *Direito Eleitoral*, 2ª ed., rev., atual. e ampl., Salvador, Ed. JusPodivm, 2018, p. 235. Saliente-se, sobre o tema, que se encontra em curso no STF, ainda sem decisão, a ADI n.º 4.899, ajuizada pelo Procurador-Geral da República “para o fim de se dar interpretação conforme a Constituição Federal ao § 7º do art. 11 da Lei 9.504/97, de forma que a expressão ‘apresentação de contas’, constante do referido dispositivo legal, seja compreendida em consonância com os preceitos constitucionais, para o fim de impedir que aqueles que tenham suas contas desaprovadas pela Justiça Eleitoral obtenham certidão de quitação eleitoral”.

<sup>273</sup> Registre-se que, para cumprir efetivamente o encargo da prestação de contas, o candidato deve apresentar à Justiça Eleitoral todos os “documentos que possibilitem a análise dos recursos movimentados durante a campanha” (TSE, AgR-REspe n.º 16-32, j. 24/10/2014, DJe de 14/11/2014), sob pena de julgamento das contas como não prestadas, impedindo a emissão da certidão de quitação eleitoral e, se for o caso, a diplomação do eleito.

do resultado do julgamento das contas de campanha com relação ao direito de ser votado, não há que se falar em criação de condição de elegibilidade que aborde a situação de desaprovação das contas de campanha, sendo mais adequado tecnicamente a eventual fixação de uma causa de inelegibilidade, pela qual se consideraria inelegível, por um determinado período, aquele que tiver suas contas de campanha desaprovadas pela Justiça Eleitoral.

#### 4.1.4 Domicílio eleitoral na circunscrição

Outra condição de elegibilidade estabelecida na CF/88 é a imposição de o candidato possuir domicílio eleitoral na circunscrição correspondente ao cargo eletivo ao qual pretende concorrer. A circunscrição significa a divisão político-geográfica em que se realizam as eleições, sendo que, “nas eleições presidenciais, a circunscrição será o País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo município” (art. 86, CE).

O conceito do domicílio, que é extraído das normas do Direito Civil, tem como parâmetros, em regra, o lugar onde a pessoa natural estabelece a residência com ânimo definitivo ou onde exerce a sua atividade profissional<sup>274</sup>. Como explicam PABLO STOLZE e RODOLFO PAMPLONA, “não basta, pois, para sua configuração, o simples ato material de residir, porém, mais ainda, o propósito de permanecer (*animus manendi*), convertendo aquele local em centro de suas atividades”<sup>275</sup>.

Sucedendo que o conceito de domicílio no Direito Eleitoral possui certas especificidades. Na forma do art. 42, CE, de forma semelhante à regra civilista, é o “lugar de residência ou moradia do requerente, e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas”, mas a jurisprudência, de modo mais flexível, entende como domicílio o local onde a pessoa mantém vínculos residenciais, afetivos, políticos ou profissionais<sup>276</sup>.

A título de condição de elegibilidade, a regulação contida em lei exige que o cidadão tenha o domicílio há, pelo menos, 6 (seis) meses antes da eleição, para que se admita a sua candidatura<sup>277</sup>. O objetivo, em tese, é estabelecer um prazo mínimo para que o candidato constitua vínculos com a circunscrição na qual pretende concorrer e com seus eleitores, mas a sua exiguidade diminuta é criticável e revela apenas o interesse dos mandatários políticos de

---

<sup>274</sup> Vide arts. 70 a 78 do Código Civil brasileiro, Lei n.º 10.406/2002.

<sup>275</sup> *Manual de Direito Civil* ..., cit., p. 114, grifos dos autores.

<sup>276</sup> Cfr. decisão do TSE no REspe n.º 374-81, j. 18/2/2014, DJe de 4/8/2014.

<sup>277</sup> Art. 9º da LE, alterado pela Lei n.º 13.488/2017, cujo prazo anterior de filiação era de 1 (um) ano da eleição.



alterarem, por conveniência, seus domicílios eleitorais próximo às eleições, considerando ademais a própria flexibilidade do conceito de domicílio atribuído pelo TSE.

#### 4.1.5 Filiação partidária

O ordenamento jurídico eleitoral brasileiro não admite candidaturas avulsas, isoladas, sem que haja filiação do candidato a um partido político<sup>278</sup>. Por essa razão, o partido político é consagrado como um agente importante do processo eleitoral democrático no Brasil, uma vez que ninguém pode ser candidato sem que pertença a uma determinada agremiação política partidária, regularmente instituída e em funcionamento<sup>279</sup>.

A filiação partidária consiste no “ato pelo qual se estabelece um vínculo jurídico, para fins do exercício de direitos políticos, entre determinado partido e o cidadão, sendo a relação entre eles regida pela lei e pelo respectivo estatuto”<sup>280</sup>. O cidadão, para se filiar, deve se encontrar na plenitude do gozo do direitos políticos (art. 16, LPP) e, ao se agregar ao partido para fins de candidatura futura, cumpre-lhe obedecer as diretrizes da organização partidária, sob pena de aplicação de penalidades, inclusive a expulsão do partido (art. 22, III, LPP)<sup>281</sup>.

O art. 9º da LE, regulando a referida condição de elegibilidade constitucional, determina que o cidadão deve estar com a filiação partidária realizada há pelo menos 6 (seis) meses da eleição para poder se candidatar no pleito. Já o art. 20 da LPP autoriza que o próprio estatuto do partido estabeleça um prazo superior ao da lei, previsão normativa, contudo, que se mostra inconstitucional, uma vez que a CF/88 apenas permite a regulação de suas condições de elegibilidade por lei específica, e não por norma estatutária<sup>282</sup>.

A comprovação da filiação partidária ocorre através do controle realizado pela Justiça Eleitoral com base nas informações que devem ser prestadas pelos partidos políticos, nos termos do art. 19 da LPP. Não constando a informação, isso não impede o cidadão de requerer

---

<sup>278</sup> Cfr. TSE, AgR na Petição n.º 0600614-20, pss. de 20/11/2018. Anote-se, porém, que está em tramitação no STF o RE n.º 1.238.853 (reautuado a partir do Agravo no RE n.º 1.054.490, j. 5/10/2017, DJe de 9/3/2018), no qual se discute a constitucionalidade da candidatura avulsa, sob os fundamentos, entre outros, da suprallegalidade da Convenção Americana sobre Direitos Humanos no confronto com a Lei das Eleições.

<sup>279</sup> Situação diferente ocorre, por exemplo, em Portugal, em que não se exige a filiação partidária para a candidatura nas eleições (cfr. MIRANDA, Jorge, *Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 191-196).

<sup>280</sup> PINTO, Djalma, *Elegibilidade* ..., cit., p. 15.

<sup>281</sup> Anote-se que a desfiliação partidária sem justa causa do mandatário eleito pelo sistema proporcional pode acarretar a perda do seu mandato, consoante regulado na Resolução TSE n.º 22.610/2007 e no art. 22-A da LPP, e em conformidade com a decisão proferida pelo STF na ADI n.º 5.081, j. 27/5/2015, DJe de 16/8/2015.

<sup>282</sup> Cfr. COSTA, Adriano Soares da, *Instituições de Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 121-122.

diretamente à Justiça Eleitoral a anotação da filiação ou, se for o caso, de demonstrar por outros meios, no processo de registro de candidatura, que está filiado a partido político<sup>283</sup>. Já em caso de duplicidade de filiações, quando o cidadão estiver filiado a mais de um partido político, o que é vedado na lei, a solução será a prevalência da filiação mais recente e o cancelamento das demais filiações (art. 22, parágrafo único, LPP).

Importante anotar que o art. 14 da LE previu a possibilidade de cancelamento do registro de candidatura dos candidatos que forem expulsos do partido político até a data da eleição<sup>284</sup>. Nesta situação, o afastamento da condição de elegibilidade ocorre em momento posterior ao pedido de registro de candidatura, em razão de um fato novo (a exclusão do candidato das fileiras da agremiação), e poderá ser apreciado nos próprios autos do pedido de registro ou, posteriormente, através do ajuizamento do RCED (art. 262, CE).

A CF/88 e a legislação infraconstitucional vedam a possibilidade de filiação partidária a ocupantes de determinados cargos públicos, enquanto estiverem no exercício da função, como os magistrados e os membros do Tribunal de Contas e do Ministério Público<sup>285</sup>, sendo-lhes, contudo, exigível cumprir o encargo da filiação partidária para poderem receber votos. Nesses casos, deve-se conciliar o atendimento dessa condição de elegibilidade junto com a necessária desincompatibilização, isto é, o afastamento definitivo de seus cargos, no prazo mínimo fixado em lei, em regra, de 6 (seis) meses antes das eleições<sup>286</sup>.

Considerando a coincidência dos prazos para a filiação partidária e de desincompatibilização para disputa da maioria dos cargos eletivos, os magistrados e os membros do Tribunal de Contas e do Ministério Público podem (e devem) se filiar a partido político depois de se afastarem dos cargos públicos que ocupam, para viabilizar o atendimento da filiação partidária. Em outras palavras, referidas pessoas, se desejarem permanecer nos seus

---

<sup>283</sup> Vide Súmula n.º 20 do TSE.

<sup>284</sup> Cfr. CÂNDIDO, Joel José, *Direito eleitoral brasileiro*, 16ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo, Edipro, 2016, pp. 407-410. Se o requerimento de candidatura ainda não tiver sido julgado, a medida judicial a ser adotada será o indeferimento do pedido de registro, e não o seu cancelamento.

<sup>285</sup> Cfr. arts. 95, parágrafo único, III, e 128, § 5º, II, “e”, ambos da CF/88; e o art. 74, VI, da Lei n.º 8.443/1992. Também se veda a filiação partidária aos membros das Defensorias Públicas da União, Estados e Distrito Federal (arts. 46, V, 91, V, e 130, V, da LC n.º 80/1994) e aos servidores da Justiça Eleitoral (art. 366, CE).

<sup>286</sup> Para os membros do Ministério Público, a partir da EC n.º 45/2004, lhes foi vedado totalmente o exercício de atividades político-partidárias, consideradas incompatíveis com a exigência de independência e imparcialidade para desempenho de suas relevantes funções (cfr. PANUTTO, Peter, *Inelegibilidades* ..., cit., p. 60). Assim, devem os membros do Ministério Público se afastar em definitivo de seus cargos para viabilizar a candidatura, ressalvadas as situações dos que ingressaram na carreira antes da CF/88 e optaram pelo regime anterior, na forma do art. 29, § 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (cfr. OLIVEIRA, João Paulo, *Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 136-137; e decisões do TSE na Cta n.º 1.153, j. 2/8/2005, DJ de 26/8/2005, e no RO n.º 993, pss. de 21/9/2006).

cargos públicos até o último dia possível, conforme exigência da desincompatibilização, será também, nesse mesmo dia, que deverão providenciar a sua filiação a partido político.

De outro lado, o regramento estabelecido na lei não se aplica se o objetivo da disputa eleitoral forem os cargos de Prefeito ou Vice-Prefeito, cujo prazo de desincompatibilização é de 4 (quatro) meses (art. 1º, IV, LC n.º 64/1990). Nestas situações, por causa da vedação de vínculo a partido político durante o desempenho da função, admite o TSE, excepcionalmente, que o prazo mínimo de filiação partidária seja o mesmo da desincompatibilização<sup>287</sup>.

Ao militar em serviço ativo também é vedado filiar-se a partido político, conforme proibição do art. 142, § 3º, V, CF/88. Nesse caso, considerando que a Constituição lhe garante o exercício da elegibilidade (art. 14, § 8º, CF), o militar não precisará comprovar o cumprimento da filiação partidária no pedido de candidatura, bastando demonstrar que foi escolhido na convenção partidária da agremiação perante a qual busca concorrer na eleição. Se eleito, *poderá* o militar se filiar posteriormente a partido político, já que passará para a inatividade; e caso pretenda concorrer num futuro pleito eleitoral (à reeleição ou a outro cargo), *deverá* ele se filiar a uma agremiação política, porquanto deixou de ostentar a condição de militar.

#### **4.1.6 Idade mínima**

A Constituição Federal prevê idades mínimas distintas como condições de elegibilidade, estabelecendo uma ordem cronológica para se garantir uma certa experiência das pessoas para ocupação dos cargos eletivos de maior complexidade e responsabilidade. As idades mínimas exigidas são as seguintes: (i) 35 (trinta e cinco) anos para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República e Senador; (ii) 30 (trinta) anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; (iii) 21 (vinte e um) anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito; e (iv) 18 (dezoito) anos para Vereador.

Diferentemente das outras condições de elegibilidade, cujo termo de verificação se relaciona diretamente com a data da eleição, a idade mínima para a candidatura é analisada considerando a data prevista para a posse do eleito, ressalvada a candidatura ao cargo de

---

<sup>287</sup> Essa solução já era adotada pelo TSE na época anterior à Lei n.º 13.488/2017, em que o prazo de filiação partidária era de 1 (um) ano antes da eleição. Em síntese, para os magistrados e membros do Ministério Público e do Tribunal de Contas, o prazo a ser cumprido da filiação partidária, em qualquer situação, será aquele definido para a desincompatibilização do cargo eletivo que se almeja concorrer (cfr. Cta n.º 1.143, j. 12/4/2005, DJ de 26/4/2005; Cta n.º 1.217, j. 30/3/2006, DJ de 19/4/2006; e Cta n.º 1508-89, j. 13/10/2011, DJe de 25/11/2011).

vereador, na qual se aferirá a idade de 18 (dezoito) anos no marco temporal estabelecido para apresentação do pedido de registro de candidatura, na forma do art. 11, § 2º, LE.

Essa regra é criticada pela doutrina, por se entender que o momento mais adequado para se aferir a idade é a data das eleições, eis que a CF/88 estabelece a idade mínima como condição de elegibilidade, ou seja, como requisito indispensável para que o candidato possa ser votado no pleito eleitoral, na data previamente agendada para as eleições<sup>288</sup>. De fato, a fixação da data da posse como termo para comprovação da idade mínima altera equivocadamente o sentido da norma constitucional, permitindo que eleitores votem em candidato que sequer atendeu, no dia da eleição, à idade mínima para concorrer ao cargo postulado.

#### **4.1.7 Ser escolhido em convenção partidária**

Trata-se de condição de elegibilidade legal<sup>289</sup>, não prevista na CF/88, mas nela justificada com base nos princípios do pluripartidarismo e da autonomia partidária (art. 17, CF/88; e arts. 2º e 3º, LPP) e por ser um desdobramento da exigência da filiação partidária. Não basta ao indivíduo ingressar nas fileiras do partido político, deve, ainda, lograr êxito no processo democrático interno para alcançar o direito de ser candidato pela agremiação (art. 11, § 14, LE).

As convenções partidárias consistem em “encontros das siglas para deliberações e tomadas de decisões relativas a seu funcionamento”<sup>290</sup>. A específica convenção que delibera pela escolha de candidatos é regrada no art. 8º da Lei das Eleições e ocorre no “período de 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições”, devendo ser lavrada uma ata formal para posterior apresentação no pedido de registro de candidatura<sup>291</sup>.

Exige-se, assim, que o candidato apresente à Justiça Eleitoral o comprovativo de que foi indicado em convenção do partido ou da coligação partidária como um dos escolhidos para

---

<sup>288</sup> Cfr. GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 217; e CASTRO, Edson de Resende, *Curso de Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 139-140.

<sup>289</sup> Cfr. AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo da, *Manual das eleições* ..., cit., p. 621; e COELHO, Marcus Vinicius Furtado, *Direito eleitoral* ..., cit., p. 171. No âmbito do TSE, no AgR-REspe n.º 288-63, pss. de 27/9/2012, restou decidido que “a escolha em convenção é um dos requisitos para o deferimento do registro de candidatura”, e, posteriormente, no AgR na Petição n.º 0600614-20, pss. de 20/11/2018, embora não se tenha afirmado expressamente se tratar de uma condição de elegibilidade, reiterou-se o entendimento consolidado na Corte de que “somente os filiados que tiverem sido escolhidos em convenção partidária podem concorrer a cargos eletivos”.

<sup>290</sup> JORGE, Flávio Cheim *et al.*, *Curso de direito eleitoral* ..., cit., p. 273.

<sup>291</sup> Vide art. 11, § 1º, I, LE, ressaltando que as datas apontadas foram alteradas pela EC n.º 107/2020 para as eleições de 2020. Também é nessa convenção que se discute sobre a formação de coligações partidárias, em que diferentes partidos se associam para apresentação em conjunto de candidatos nas eleições, sendo que, a partir das eleições de 2020, é vedada a celebração de coligações para as eleições proporcionais (art. 2º da EC n.º 97/2017).

disputar a eleição, sob pena de indeferimento do pedido de registro<sup>292</sup>. E mesmo para os mandatários em exercício e que desejam pleitear a reeleição, impõe-se que seu nome seja novamente escolhido em convenção partidária, não se podendo cogitar de direito adquirido a ser candidato ou de candidatura nata<sup>293</sup>.

Há, contudo, duas exceções para a exigência de escolha do candidato em convenção partidária: (i) a indicação do substituto de candidato “que for considerado inelegível, renunciar ou falecer após o termo final do prazo do registro ou, ainda, tiver seu registro indeferido ou cancelado”, que será feita na “forma estabelecida no estatuto do partido a que pertencer o substituído”, nos termos do art. 13, *caput* e § 1º, LE<sup>294</sup>; (ii) a indicação pelos partidos, no prazo de até 30 (trinta) dias da eleição, de candidatos para vagas remanescentes não preenchidas na convenção para escolha de candidatos (art. 10, § 5º, LE).

#### **4.2 Requisitos formais do processo judicial de registro de candidatura**

Apontou-se, anteriormente, que a teoria tradicional considera a elegibilidade o direito do cidadão de ser votado, que será configurado mediante o atendimento a dois pressupostos gerais (cumprimento das condições de elegibilidade e não incidência em causas de inelegibilidade), que serão objeto de apreciação e declaração de conformidade pelo Juiz Eleitoral no âmbito do processo de pedido de registro de candidatura.

Para tanto, nesse processo judicial, o candidato deve comprovar outros requisitos instrumentais, que permitirão ao Juiz Eleitoral analisar, exatamente, o cumprimento das condições de elegibilidade e a ausência de inelegibilidade. Esses requisitos formais não constituem novas condições de elegibilidade, mas apenas os meios ou instrumentos para

---

<sup>292</sup> RODRIGO LÓPEZ ZILIO sustenta, em virtude dessa exigência, que a indicação em convenção partidária “adequa-se na concepção de condição de registrabilidade” (*Direito Eleitoral ...*, cit., p. 169), isto é, um dos requisitos formais para verificação dos pressupostos gerais da elegibilidade no processo de registro de candidatura. Com a máxima vênia, o que pode ser entendido como condição de registrabilidade é tão somente o encargo formal de apresentação da ata da convenção partidária, mas a situação jurídica material de *ser escolhido* na aludida convenção corresponde, diversamente, a uma condição de elegibilidade criada por lei.

<sup>293</sup> O art. 8º, § 1º, LE, que assegura aos ocupantes de cargos eletivos proporcionais o “registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados”, teve suspensa sua eficácia e foi declarado inconstitucional pelo STF em decisão de medida cautelar na ADI n.º 2.530, j. 24/4/2002, DJ de 21/11/2003.

<sup>294</sup> Importante observar que, conforme art. 18 da LC n.º 64/1990, em caso de candidatos de chapa majoritária para disputa da Chefia do Executivo (titular e vice) ou do Senado (titular e suplentes), a declaração de inelegibilidade de um dos candidatos não atinge os demais. Assim, em que pese ocorra, em regra, o cancelamento do registro de toda a chapa, nos termos do art. 91, CE, o integrante da chapa que não foi considerado inelegível poderá ainda concorrer no pleito numa eventual chapa substitutiva (cfr. TSE, RO n.º 904-31, pss. de 11/9/2014).

demonstrar o atendimento dos pressupostos gerais da elegibilidade, sendo denominados pela doutrina de requisitos ou condições de registrabilidade<sup>295</sup>.

O pedido de registro de candidatura deve ser formulado até o dia 15 de agosto do ano em que se realizarem eleições<sup>296</sup>, através de requerimento apresentado por partido político ou coligação em nome do candidato, sendo que, na omissão daqueles, a solicitação pode ser apresentada diretamente pelo candidato (art. 11, *caput* e § 4º, LE).

Esse processo de registro de candidatura tem natureza jurisdicional. Em que pese não haja partes contrárias na relação jurídico processual, conquanto é apenas o candidato que se dirige à Justiça Eleitoral para pedir o registro de sua candidatura, caberá ao Estado Juiz avaliar o cumprimento dos pressupostos estabelecidos na lei e, em respeito ao devido processo legal, decidir em definitivo sobre a pretensão do solicitante<sup>297</sup>. Essa decisão judicial, como já explicado, declara a existência prévia da elegibilidade e constitui a candidatura, e ostentará a condição de imutabilidade pela coisa julgada, com referência à eleição em que houve a postulação e deliberação sobre o pedido de candidatura.

Em favor do caráter jurisdicional desse processo, apontam-se ainda duas outras circunstâncias: (i) depois de apresentadas as listas com os nomes dos que requereram o registro de candidato, é possível a apresentação, por qualquer pessoa, da notícia de inelegibilidade contra o requerente, cabendo ao Juiz Eleitoral processar e decidir a alegação; e (ii) pode o próprio Juiz Eleitoral conhecer de ofício da ocorrência de inelegibilidade ou do não cumprimento de condição de elegibilidade. Em tais situações, mostra-se evidente a necessidade de resguardo da ampla defesa e do contraditório ao candidato, cabendo ao Juiz a adoção da decisão para dirimir o conflito instalado entre o pedido do registro de candidatura e o possível descumprimento de algum dos pressupostos da elegibilidade.

Além disso, pode ocorrer o ajuizamento de AIRC pelo MPE, partidos políticos, coligações e demais candidatos, na qual se apontará expressamente o descumprimento dos

---

<sup>295</sup> Cfr. GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos, *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 64; ZILIO, Rodrigo López, *Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 205-206; e AGRA, Walber de Moura, “Requisitos de registrabilidade” ..., cit., pp. 243-251.

<sup>296</sup> Considerando o teor do art. 8º, LE, que define as datas para a convenção partidária de escolha dos candidatos entre 20 de julho a 5 de agosto do ano da eleição, o pedido de registro de candidatura poderá ser apresentado desde que cumprido o requisito da publicação da correspondente ata da convenção. Ressalte-se que houve alteração da data-limite do pedido de registro de candidatura para as eleições de 2020, conforme EC n.º 107/2020.

<sup>297</sup> Concorde-se com a posição de ADRIANO SOARES DA COSTA de que o pedido de registro de candidatura encerra uma ação de jurisdição voluntária, em que não se verifica o contraditório, porquanto se forma “a relação processual linearmente entre requerente e Juiz Eleitoral, sem que haja angularização, ou seja, sem a existência de um polo passivo (autor; juiz; réu)” (*Instituições de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 324).

pressupostos materiais ou formais para o deferimento do registro. Esta autêntica ação judicial<sup>298</sup> seguirá seu curso de forma concomitante ao processo de registro de candidatura e serão, ambos os feitos, decididos em conjunto, em sentença única<sup>299</sup>.

A Lei das Eleições (art. 11, § 1º) e as Resoluções do TSE<sup>300</sup> estabelecem uma série de documentos que precisam ser apresentados no pedido de registro de candidatura, cujos principais são os seguintes: (i) cópia da ata da convenção partidária que deliberou pela escolha dos candidatos e formação de coligações; (ii) prova de filiação partidária; (iii) cópia do título eleitoral ou certidão de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo legal; (iv) certidão de quitação eleitoral; (v) certidões de antecedentes criminais do candidato; (vi) comprovante de alfabetização; e (vii) prova da desincompatibilização, se for o caso<sup>301</sup>.

Da análise dos documentos exigidos, vê-se que eles servem mais propriamente como filtro de verificação da existência das condições de elegibilidade do que da ausência de inelegibilidade. De fato, o atendimento à quase integralidade das condições de elegibilidade pode ser verificada pela apresentação dos documentos listados na lei eleitoral<sup>302</sup>, com vistas a se presumir o cumprimento ou descumprimento desses requisitos da elegibilidade, presunção esta, todavia, de natureza relativa, já que pode ser infirmada por prova em contrário<sup>303</sup>.

No que pertine à verificação da não incidência de inelegibilidade, apenas a exigência de apresentação das certidões indicativas de antecedentes criminais é que tem reflexos com relação

---

<sup>298</sup> Explicam FLÁVIO CHEIM JORGE *et al.* sobre a AIRC: “Trata-se de ação incidental, isto é, de fato jurídico processual superveniente que cai sobre a relação processual em movimento, que visa a permitir, aos demais atores do processo eleitoral, a possibilidade de levar, à Justiça Eleitoral, o conhecimento das situações capazes de impedir o deferimento do registro.” (*Curso de direito eleitoral ...*, cit., p. 528).

<sup>299</sup> Cfr. STOCO, Rui; STOCO, Leandro de Oliveira, *Legislação eleitoral interpretada ...*, cit., p. 63.

<sup>300</sup> A título de ilustração, cfr. a Resolução TSE n.º 23.609/2019, editada para regular a escolha e o registro de candidatos para as eleições de 2020.

<sup>301</sup> A apresentação dos documentos dos referidos itens (ii), (iii) e (iv) não é de obrigação dos candidatos, partidos e coligações, uma vez que as informações contidas nesses documentos já são de domínio e conhecimento da Justiça Eleitoral, cabendo ao próprio Estado informar sobre o cumprimento ou não desses requisitos. Há ainda uma série de outros documentos que devem ser apresentados, mas sem vinculação com os pressupostos gerais da elegibilidade, tais como a declaração de bens do candidato; sua fotografia para inserção na urna eletrônica; e as propostas defendidas pelos candidatos aos cargos de Chefes do Poder Executivo.

<sup>302</sup> A legislação eleitoral não impõe, contudo, a apresentação de certidões: (i) de antecedentes cíveis, para verificar a suspensão de direitos políticos por condenação em improbidade administrativa (e a inelegibilidade da alínea “I” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990); (ii) da Justiça Federal, para avaliar a perda da nacionalidade; e (iii) de convocações do Tribunal do Júri. Com relação às certidões cíveis, em que pese iniciativas de alguns TREs para exigir a sua apresentação pelos candidatos, o TSE entendeu inexistir amparo legal nessas imposições, cfr. Representação n.º 1548-08, j. 6/10/2010, DJe de 26/11/2010 e o AgR-REspe n.º 175-29, pss. de 30/10/2012.

<sup>303</sup> Pode ser demonstrado na fase do registro de candidatura, *v. g.*, que não foi informada tempestiva ou corretamente à Justiça Eleitoral uma situação de suspensão ou perda dos direitos políticos ou a ocorrência de má-fé ou fraude do candidato quanto ao cumprimento do domicílio eleitoral ou da filiação partidária. De outro lado, é possível também a certidão de quitação indicar o descumprimento da filiação partidária, mas o candidato conseguir demonstrar a regularidade de sua filiação ao partido político através de outros elementos de prova.

à inelegibilidade prevista na alínea “e” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990<sup>304</sup>, que dispõe serem inelegíveis aqueles que forem condenados por determinados crimes indicados na norma. Já com relação às hipóteses de incompatibilidades, há o dever legal de apresentação da prova da desincompatibilização, quando for o caso, mas pode ocorrer de o candidato ou seu partido deixarem de apresentá-la, alegando falsamente não ocupar cargo do qual se exija o afastamento para concorrer na eleição, o que demandará um maior esforço de fiscalização pelos demais atores do processo eleitoral, notadamente do MPE.

Por fim, vale anotar que, antes de apreciar o Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) individual do candidato, a Justiça Eleitoral avalia previamente o cumprimento pelo partido ou coligação de determinados requisitos que, se não forem atendidos, podem redundar no indeferimento do registro de todos os candidatos vinculados à agremiação. Esse processo é o Demonstrativo de Regularidade dos Atos Partidários (DRAP) e constituirá o feito judicial principal, sendo acessórios os RRCs<sup>305</sup>.

No DRAP se verificará a regularidade dos atos partidários e da formação de coligações e o cumprimento de condições impostas na lei<sup>306</sup> e, uma vez deferido o requerimento, será possível que se delibere sobre a situação individual de cada candidato, sendo desnecessário reapreciar, nos RRCs, as questões atinentes ao DRAP.

## 5. Discussões relevantes sobre a inelegibilidade

A inelegibilidade, consoante apontado, constitui apenas uma das espécies de restrição à elegibilidade do cidadão. No entanto, em razão da sua reconhecida importância para a teoria geral da elegibilidade, existem algumas questões específicas em torno desse instituto jurídico que merecem uma análise mais aprofundada, principalmente considerando as divergências e incompreensões na sua apreciação pela doutrina e jurisprudência.

---

<sup>304</sup> O encargo também está relacionado com a condição de elegibilidade do pleno exercício dos direitos políticos, eis que a condenação transitada em julgado acarreta a suspensão dos direitos políticos.

<sup>305</sup> É o que resume PATRÍCIA BRITO E SOUZA: “O processo de registro de candidatura é subdividido em duas partes: (a) um processo geral, no qual se decidirá da validade da convenção e, se existir, da deliberação sobre coligação; e (b) um processo individual, relativo a cada candidato, no qual se decidirá sobre condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade.” (*Inelegibilidade decorrente de contas públicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2010, p. 86).

<sup>306</sup> Um dos requisitos relevantes é a obrigação de o partido ou coligação reservar “o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo” (art. 10, § 3º, LE), como forma de estimular especialmente a participação das mulheres na política. No âmbito do direito português, JORGE MIRANDA assenta que a Constituição e a legislação portuguesa contemplam diversas ações de natureza positiva para propiciar o incremento das mulheres na ocupação do poder estatal (cfr. *Direito Eleitoral ...*, cit., pp. 208-215).



Nesse sentido, serão enfrentados, a seguir, os seguintes aspectos fundamentais para a plena compreensão da inelegibilidade: (i) a natureza sancionatória ou não das causas de inelegibilidade; (ii) a possibilidade de retroação da inelegibilidade a fatos anteriores à instituição formal do impedimento; (iii) a constitucionalidade do marco temporal estabelecido em algumas das causas da LC n.º 64/1990 para início da fruição inelegibilidade a partir da decisão colegiada judicial; e (iv) as diferenças entre a inelegibilidade e as sanções de cassação ou cancelamento do registro de candidatura, diploma ou mandato pela prática de atos ilícitos eleitorais, e da pena de inabilitação para o exercício de função pública.

## **5.1 Inelegibilidade e sanção jurídica**

### **5.1.1 Aplicação específica do tema e sua importância na teoria da elegibilidade**

Constitui temática essencial e controvertida na teoria da elegibilidade definir se a inelegibilidade encerra uma penalidade aplicada ao cidadão ou um mero requisito (negativo) para verificação da existência do direito de ser votado, sem caráter sancionatório. A discussão se mostra relevante porque, a depender da solução doutrinária, será possível dimensionar sobre a necessidade de aplicação ou não, para fins de incidência de uma causa de inelegibilidade, de todos os valores, princípios e características que envolvem os sistemas de direito material e processual atinentes à persecução e responsabilização estatal contra o cidadão, especialmente no que concerne à garantia da não retroatividade da lei e à exigência do trânsito em julgado da decisão que ensejar a configuração da inelegibilidade.

De modo objetivo, a se considerar a inelegibilidade uma sanção, será sempre necessário que a penalidade seja aplicada após a devida avaliação sobre a ocorrência e autoria dos fatos ilícitos, o que ocorrerá mediante um específico processo judicial, administrativo ou político, no qual deve ser respeitado o *due process of law*, assegurando-se ao acionado “o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (art. 5º, LV, CF/88<sup>307</sup>). Se o entendimento for diverso, de não ser a inelegibilidade uma punição direta pela prática do ilícito, mas apenas a consequência que um distinto ato condenatório pode acarretar à situação jurídica

---

<sup>307</sup> Esse dispositivo constitucional traduz o “*direito fundamental ao processo justo* no direito brasileiro” (SARLET, Ingo *et al.*; *Curso de Direito Constitucional ...*, cit., p. 703, grifos dos autores), que é composto por uma gama de direitos e deveres atribuídos ao Estado e aos cidadãos com a finalidade de “assegurar a obtenção de uma *decisão justa*” (*Ibidem*, p. 706, grifos dos autores).

do cidadão, será possível então mitigar alguns dos princípios e regras jurídicas alusivos ao devido processo legal para o surgimento da inelegibilidade.

Atestada a importância da matéria, é necessário distinguir, ainda, sobre quais hipóteses de inelegibilidade é que a referida questão tem razão de ser, especialmente considerando uma certa falta de coerência da produção legislativa e a não percepção, pela doutrina e jurisprudência, da distinção de situações que devem ser analisadas.

Para tanto, lembre-se que, de acordo com a posição de ADRIANO SOARES DA COSTA, o conteúdo da inelegibilidade alcança o descumprimento das condições de elegibilidade (inelegibilidades inatas) e a incidência nas causas de inelegibilidade típicas (inelegibilidades inatas ou cominadas). Já para a teoria clássica, com a contribuição do presente estudo, a inelegibilidade abrange apenas as hipóteses definidas pela legislação nesta específica moldura jurídica, contidas nas seguintes disposições normativas: (i) §§ 4º a 8º do art. 14 da CF/88; (ii) incisos I a VII do art. 1º da LC n.º 64/1990; e (iii) inciso XIV do art. 22 da LC n.º 64/1990.

Utilizando-se como base o modelo tradicional, há certo consenso sobre a natureza não sancionatória das inelegibilidades constitucionais e das previstas nos incisos II a VII do art. 1º da LC n.º 64/1990, porquanto, nessas hipóteses, os fatos originários da inelegibilidade demonstram situações jurídicas ou condutas lícitas do cidadão. É o que ocorre nos impedimentos direcionados aos inalistáveis, aos analfabetos, àqueles que exercem cargos ou funções contemporaneamente às eleições, aos parentes de mandatários do Poder Executivo no território de sua circunscrição, à vedação do terceiro mandato consecutivo ao Chefe do Executivo e às regras de elegibilidade dos militares, não havendo que se cogitar na imposição de sanção às referidas pessoas porque eles não praticaram nenhum ato contrário ao direito.

A discussão sobre se a inelegibilidade configura ou não uma sanção deve se restringir, assim, às hipóteses normativas que aludem, remota ou imediatamente, a um fato jurídico de natureza ilícita como fonte da restrição à elegibilidade, que podem ser divididas, para fins didáticos, nas seguintes causas: (i) a quase totalidade das hipóteses tipificadas no art. 1º, I, da LC n.º 64/1990<sup>308</sup>; e (ii) e aquela que resulta do art. 22, XIV, da mesma Lei Complementar.

---

<sup>308</sup> Há causas de inelegibilidade no art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 que não podem ser consideradas como originadas, nem indiretamente, de ato ilícito, sendo exemplo evidente o da alínea “a”, que repete a disposição constitucional da inelegibilidade dos inalistáveis e analfabetos. É o que se verifica também na alínea “k” e, parcialmente, na alínea “q”, ao preverem, respectivamente, que a renúncia de mandatários durante o processo de apuração de infração política e o pedido de exoneração ou aposentadoria voluntária dos magistrados e membros do Ministério Público, na pendência de processo administrativo disciplinar, constituem hipóteses de inelegibilidade, sendo certo que renunciar e se exonerar são atos lícitos (cfr. TENÓRIO, Rodrigo, *Direito Eleitoral ...*, cit., pp. 118-119).

Convém, também, que o estudo seja apresentado de forma diferenciada para cada um dos blocos de inelegibilidades, primeiro analisando o tema com referência aos tipos previstos no art. 1º, I, e, depois, a inelegibilidade do art. 22, XIV, ambos da LC n.º 64/1990. A diferenciação é necessária porque, na primeira espécie, a inelegibilidade surge como efeito anexo de uma decisão judicial, administrativa ou política que condena o indivíduo pela prática da conduta ilícita; já no outro formato, o impedimento é configurado diretamente a partir da condenação na “sanção de inelegibilidade” proferida na Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), instrumento processual que visa a coibir e punir a prática de ilícitos eleitorais relacionados ao abuso de poder político, econômico e dos meios de comunicação social<sup>309</sup>.

Enfim, responder se, nessas hipóteses, a inelegibilidade configura ou não uma sanção, constitui uma etapa fundamental para a cognição e aperfeiçoamento da teoria clássica da elegibilidade e sua aplicação no Direito Eleitoral brasileiro, o que se explicará a seguir.

### 5.1.2 A inelegibilidade e os diferentes tipos de sanção na norma jurídica

A título de premissa conceitual, é importante circunstanciar a discussão acerca da natureza sancionatória da inelegibilidade no contexto geral de compreensão da estrutura da norma jurídica no sistema de direito positivo, especialmente com referência à estipulação da sanção ou penalidade em caso de descumprimento do Direito<sup>310</sup>.

Existem várias concepções doutrinárias sobre a natureza e definição do que significa sanção no Direito. Para NORBERTO BOBBIO, a sanção jurídica é compreendida como a “resposta externa e institucionalizada”<sup>311</sup> à violação do Direito, pensamento também defendido por HANS KELSEN, para quem o Direito é uma ordem social coativa, que reage “contra as situações consideradas indesejáveis, por serem socialmente perniciosas – particularmente contra condutas humanas indesejáveis – com um acto de coacção, isto é, com um mal – como a

---

<sup>309</sup> A AIJE pode ser ajuizada até a data da diplomação e é fundada nos arts. 19, 21 e 22 da LC n.º 64/1990, que preveem as penalidades de cassação do registro ou diploma, para o candidato que praticou ou foi beneficiado pelo abuso; e de decretação de inelegibilidade, ao autor do abuso de poder, candidato ou não na eleição.

<sup>310</sup> No presente estudo, apenas se abordará a sanção jurídica no sentido de pena e não na concepção de um instituto premial ou compensatório do Direito (cfr. VASCONCELOS, Arnaldo, *Teoria da Norma Jurídica*, 6ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pp. 162-165).

<sup>311</sup> *Teoria da norma jurídica*, trad. de Ariani Bueno Sudatti e Fernando Pavan Batista, apresentação de Alaôr Caffé Alves, 6ª ed., São Paulo, Edipro, 2016, p. 157, grifos do autor. Detalhando o referido conceito, afirma BOBBIO que a sanção jurídica “distingue-se da moral por ser *externa*, isto é, por ser uma resposta de grupo, e da sociedade por ser *institucionalizada*, isto é, por ser regulada, em geral, com as mesmas formas e por meio das mesmas fontes de produção das regras primárias” (*Ibidem*, p. 157, grifos do autor).

privação da vida, da saúde, da liberdade, de bens econômicos e outros”<sup>312</sup>, sendo a sanção exatamente o resultado da coação instituída pela ordem jurídica para se insurgir contra sua violação<sup>313</sup>. De igual modo, MIGUEL REALE descreve que “a Moral se distingue do Direito por vários elementos, sendo um deles a coercibilidade”<sup>314</sup>, isto é, a força organizada pelo Direito e para cumprimento do próprio Direito, concluindo que “sanção é, pois, todo e qualquer processo de garantia daquilo que se determina em uma regra”<sup>315</sup>.

De fato, como afirma RÚBEN RAMIÃO, quando se pensa na norma jurídica, se está sempre se referindo ao “sentido de um dever, de uma obrigação que temos para alguém de nos comportarmos de certo modo ou de nos abstermos da fazer qualquer coisa”<sup>316</sup>, sendo este o conceito do *dever ser* do Direito, de um encargo a ser cumprido mediante a realização material de um ato ou a abstenção de sua prática<sup>317</sup>. Também ensina o autor que é na força vinculante da norma jurídica que “reside a força do Direito”<sup>318</sup>, embora advirta que as normas sancionatórias devem ser consideradas “meramente uma contingência do Direito”<sup>319</sup>, até porque “se a força do Direito decorresse das normas sancionatórias, então somente as normas que fossem assistidas de normas sancionatórias, ou seja, somente aquelas normas cujo incumprimento fosse sancionado, seriam verdadeiramente jurídicas”<sup>320</sup>.

Nesse sentido, conclui JOÃO MAURÍCIO ADEODATO que a *sanção*, “aqui tomada no sentido de consequência imputada pelo descumprimento da prestação”<sup>321</sup> que a norma entende

---

<sup>312</sup> *Teoria pura do direito*, trad. de Dr. João Baptista Machado, 4ª ed., Coimbra, Armênio Amado, 1976, p. 60.

<sup>313</sup> Em posição distinta, criticando a teoria da norma jurídica como coatividade ou coação, afirma ARNALDO VASCONCELOS: “A coatividade está antes da observância da prestação prometida; a coação, depois da prestação não satisfeita. Logicamente, o que se encontra antes ou depois está fora da coisa, não podendo, portanto, definir o todo (Direito), nem a parte (norma).” (*Teoria da Norma Jurídica* ..., cit., p. 78). Para o autor, no lugar da coação, é a sanção que “integra o conceito de Direito e tem lugar na estrutura da norma jurídica” (*Ibidem*, p. 165).

<sup>314</sup> *Lições preliminares de direito*, 6ª ed., São Paulo, Saraiva, 1979, p. 69.

<sup>315</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>316</sup> “O que é uma Norma Jurídica?”, in MIRANDA, Jorge (diretor), *O Direito*, ano 150, n.º 1, Coimbra, Edições Almedina, 2018, p. 109.

<sup>317</sup> Igualmente relevante citar o ensinamento de JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO: “Numa regra jurídica, distinguem-se sempre dois elementos: - previsão; - estatuição. (...). Em toda a regra jurídica se prevê um acontecimento ou estado de coisas e se estatuem consequências jurídicas para o caso de a previsão se verificar historicamente. A previsão de cada regras se chama a *factispécie*, no seu sentido de figura ou modelo dum facto. A estatuição é o efeito jurídico (por exemplo, a obrigação de indemnizar) que a norma associa à verificação da *factispécie* (por exemplo, a danificação de coisa alheia)” (“Norma jurídica”, in *Dicionário jurídico da administração pública*, vol. 6, Lisboa, 1994, p. 146, grifos do autor).

<sup>318</sup> RAMIÃO, Rúben, “O que é uma Norma Jurídica?” ..., cit., p. 113.

<sup>319</sup> *Ibidem*, p. 113.

<sup>320</sup> *Ibidem*, p. 113. Não se pode descurar, contudo, que as normas sancionatórias são, realmente, as que melhor protegem a força do Direito e o controle das relações sociais, como ensina RENATO GERALDO MENDES: “... a efetividade do Direito depende mais da norma dita secundária (que fixa a consequência) do que da norma primária (que proíbe, por exemplo). O que o homem teme é a consequência que sua ação ou omissão pode ensejar.” (*A quarta dimensão do direito: nova teoria sobre a norma jurídica: superação da visão tridimensional do direito: abordagem essencial do direito*, Curitiba, Zênite, 2013, pp. 136-137).

<sup>321</sup> *Uma teoria retórica da norma jurídica e do direito subjetivo*, 2ª ed., rev. e ampl., São Paulo, Noeses, 2014, p. 180.

como a que deva ocorrer, constitui um dos elementos variáveis da estrutura da norma jurídica. E nesse diapasão, é certo que a sanção apresenta diversos contornos, inclusive podendo se cogitar da sanção não jurídica, que desborda das possibilidades que o direito prevê como consequência natural do descumprimento da norma, o que se verifica, por exemplo, com as sanções ditas sociais, que decorrem de uma ojeriza natural dos cidadãos ao comportamento irregular das pessoas descumpridoras das regras de conduta social<sup>322</sup>.

Postas tais assertivas, questiona-se então: a norma jurídica que prevê uma inelegibilidade é de natureza sancionatória?

A partir da compreensão da teoria da norma jurídica e de sua relação com a sanção, é correto afirmar que a inelegibilidade acarreta limitação e, pois, consequência negativa, ao exercício da elegibilidade do cidadão, podendo, nessa ótica, ser considerada uma sanção jurídica. Porém, essa perspectiva de análise, que é válida quando se tem em conta a distinção entre a norma jurídica e as proposições morais e sociais, não é suficientemente precisa para identificar, no rigor da técnica jurídica, se a inelegibilidade enseja ou não uma sanção.

Para se alcançar referido escopo, é preciso reconhecer inicialmente que, em razão da violação da norma jurídica, podem ser cominadas diferentes modalidades de sanções jurídicas, que podem ser categorizadas como sanções em sentido geral e em sentido estrito. No primeiro bloco, estão todas as implicações negativas que o desatendimento da norma pode ocasionar, mas não necessariamente relacionadas diretamente à conduta praticada; no outro, as consequências jurídicas estabelecidas imediatamente como punição à conduta ilícita, isto é, a efetiva sanção aplicável pelo descumprimento do direito.

É o que se verifica, como ilustração, com as normas que regem as condenações criminais. A pessoa que praticou uma infração penal poderá ser processada e sofrer, no âmbito do correspondente processo judicial, as penas de prisão, multa e restrição de direitos, que são as sanções estipuladas na lei como consequências diretas e imediatas da conduta humana ilícita. Contudo, a condenação criminal pode acarretar outras consequências jurídicas na vida pessoal e profissional do indivíduo, *v. g.*, a demissão por ausência ao serviço, a vedação à assunção de cargos públicos e a proibição de participar em licitações e concursos públicos. Referidas consequências, que atingem diferentes esferas jurídicas, não podem ser entendidas como

---

<sup>322</sup> É o que ensina ANTÓNIO BRAZ TEIXEIRA: “Sendo, pois, sempre expressão de um *dever ser*, a norma pressupõe, necessariamente, a ideia de que os seus destinatários são dotados de liberdade, têm a possibilidade de acatá-la ou violá-la, assumindo, dessa escolha, a inerente responsabilidade. Daqui decorre, então, que o não acatamento voluntário de uma qualquer norma, o desrespeito do imperativo que nela se exprime acarreta, em regra, uma sanção, seja ela meramente íntima, seja social, seja jurídica, consoante o domínio normativo em causa” (“Norma jurídica e valor”, in *De legibus: revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias*, Lisboa, n.º 6, 2018, p. 165, grifos do autor).

sanções jurídicas decorrentes diretamente da prática da infração penal, porquanto apenas incidem de modo indireto, em determinadas circunstâncias.

O que se observa é que as concepções teóricas sobre os elementos da norma jurídica aludem a um conceito amplo de sanção jurídica como marca característica da coercibilidade potencial do Direito, em caso de não cumprimento voluntário das regras<sup>323</sup>. Este pensamento doutrinário, em que pese relevante para identificação do conteúdo das normas jurídicas e do próprio Direito como instrumento de regulação da sociedade, não deve servir ao propósito de vincular, necessariamente, a inelegibilidade à sanção jurídica, apenas sob o argumento de que esse impedimento constitui um reflexo negativo à elegibilidade do cidadão.

Para os fins da teoria da elegibilidade, o conceito amplo de sanção não deve ser utilizado, já que reconhecer como pena toda consequência negativa imposta pelo ordenamento jurídico a um ato ilícito importaria em generalização indevida, a demandar a aplicação perene dos elementos, valores e regras que compõem o sistema jurídico repressivo estatal. A apreciação da natureza sancionatória ou não da inelegibilidade deve levar em conta, tão somente, o conceito de sanção em sentido estrito, a pena fixada no ato normativo como decorrência imediata da conduta humana ilícita, que é aplicada através de um específico procedimento de apuração e responsabilização do infrator, a ele garantido o pleno respeito ao devido processo legal, na forma estabelecida na Constituição Federal.

Com base nessa compreensão e distinção, passa-se, doravante, à análise específica sobre a configuração de sanção (em sentido estrito) com relação às causas de inelegibilidade do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 e daquela resultante do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990.

### **5.1.3 Ausência de sanção nas hipóteses do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990**

Uma importante observação prefacial sobre o tema é que, não obstante a opção pelo estudo diferenciado da natureza sancionatória da inelegibilidade quanto às causas do art. 1º, I, e a do art. 22, XIV, todas da LC n.º 64/1990, a doutrina e a jurisprudência eleitorais nem sempre fazem essa distinção, utilizando, por vezes, argumentos que se mostram aplicáveis a apenas um dos modelos jurídicos de inelegibilidades. Essa confusão argumentativa exige, assim, uma maior atenção do intérprete na apreciação e utilização dessas fontes jurídicas.

---

<sup>323</sup> Nessa ideia, aduz MARCOS BERNARDES DE MELLO que “o conceito de sanção está relacionado, necessariamente, ao de punição, entendida esta como qualquer consequência negativa que o ordenamento jurídico imputa às pessoas como represália à prática de atos contrários a seus comandos” (*Teoria do fato jurídico ...*, cit., p. 294).

Nesse sentido, veja-se que MARINO PAZZAGLINI FILHO faz referência à expressão “sanção de inelegibilidade”<sup>324</sup> sem explicação detalhada sobre o seu conteúdo, aludindo apenas que as causas de inelegibilidade infraconstitucionais podem ser agrupadas “nas decorrentes de **causas originárias de sanções** (art. 1º, I) e nas resultantes de **causas originárias do exercício do mandato, cargo ou função** (art. 1º, II/VII)”<sup>325</sup>. ADRIANO SOARES DA COSTA, por sua vez, defende com veemência o caráter de sanção para o conjunto de causas de inelegibilidade do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990. Para tanto, apesar de admitir que “*a ilicitude não é da essência do conceito de inelegibilidade*, consoante se tem afirmado”<sup>326</sup>, aduz que devem ser distinguidos os casos de inelegibilidade inatas e cominadas, sendo que essas últimas hipóteses decorrem da prática de uma conduta ilegal e, portanto, ostentam caráter sancionatório<sup>327</sup>.

Em sentido oposto, pela ausência de sanção na inelegibilidade, defende EDSON DE RESENDE CASTRO que “o regime jurídico das inelegibilidades, ao contrário, se funda em valores e princípios do próprio direito constitucional eleitoral, que naturalmente não coincidem com aqueles que orientam um sistema sancionador”<sup>328</sup>. Complementa JOSÉ JAIR GOMES que, de

---

<sup>324</sup> *Lei de inelegibilidade comentada* ..., cit., p. 2.

<sup>325</sup> *Ibidem*, p. 4, grifos do autor. De modo semelhante, ANDRÉ NOGUEIRA CAVALCANTE se filia à doutrina que pronuncia a existência de “inelegibilidades-sanção (inelegibilidades cominadas) e inelegibilidades-proteção” (*Ficha limpa e presunção de inocência* ..., cit., p. 119), exemplificando que a causa de inelegibilidade decorrente de condenação criminal se enquadra na primeira espécie.

<sup>326</sup> *Instituições de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 186, grifos do autor. ADRIANO SOARES DA COSTA explica que um dos três axiomas da teoria clássica da elegibilidade é a percepção de que “toda inelegibilidade é uma sanção” (*Ibidem*, p. 86), posto que, no seu entender, o eleitoralista ANTÔNIO CARLOS MENDES, ao tratar as inelegibilidades como “previsão, estatuição, e sanção” (*Ibidem*, p. 184), teria limitado o “conceito de inelegibilidade às hipóteses de perda do direito de ser votado” (*Ibidem*, p. 183). De fato, a doutrina de ANTÔNIO CARLOS MENDES aponta que um dos significados normativos da inelegibilidade é o de sanção, porém, o sentido de inelegibilidade que ele apresenta está vinculado especificamente às incompatibilidades, veja-se: “Nessa acepção, inelegibilidade tem três significados normativos: (a) é *situação objetiva* contida no conteúdo proibitivo do preceito legal, criando obstáculo à candidatura, (b) é *estatuição* impondo a *desincompatibilização*, visando à garantia da liberdade do voto, à lisura e à legitimidade das eleições e (c) é *sanção jurídica* pelo descumprimento da estatuição ou *desincompatibilização*, isto é, implica um efeito imposto pela ordem jurídica: o *impedimento e a nulidade dos atos concernente à candidatura*.” (*Introdução à teoria das inelegibilidades* ..., cit., p. 112, grifos do autor). Além disso, nessa concepção, ANTÔNIO CARLOS MENDES deixa claro que “nas inelegibilidades, a *inidoneidade* não integra a hipótese normativa de ‘*per se*’” (*Ibidem*, p. 114, grifos do autor), uma vez que as previsões normativas de condutas que acarretam a incompatibilidade “indicam *situações objetivas lícitas*” (*Ibidem*, p. 114, grifos do autor), as quais se tornam “*ilícitos eleitorais* em face das restrições legalmente opostas e a finalidade não abonada pelas normas jurídicas destinadas à preservação do procedimento eleitoral” (*Ibidem*, p. 114, grifos do autor). Em síntese, para ANTÔNIO CARLOS MENDES, a inelegibilidade corresponde a uma sanção jurídica mesmo em razão da ocorrência de um fato lícito, porque o ordenamento jurídico a considera como um impedimento – e, portanto, consequência negativa – ao exercício da elegibilidade. O seu conceito de sanção adotado é, pois, de natureza ampla, distinto do abordado nessa dissertação para definição da natureza sancionatória da inelegibilidade.

<sup>327</sup> Essa posição é compartilhada por LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVES, ao afirmar que “a inelegibilidade decorrente de condenação por crime ou improbidade administrativa tem caráter de sanção, pois os fatos que a geram são ilícitos” (*Direito Eleitoral* ..., cit., p. 142), bem como por MÔNICA CAMPOS DE RÉ, que aponta que a causa de inelegibilidade da alínea “j” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, “caracteriza-se como sanção, pois decorre da prática de ato vedado pela legislação eleitoral.” (“A ficha limpa e a inelegibilidade – avanço histórico e democrático”, in RAMOS, André de Carvalho (coord.), *Temas de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 115).

<sup>328</sup> *Curso de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 149.

acordo com o entendimento consagrado do TSE, “as situações previstas no artigo 14, §§ 4º a 7º, da Constituição Federal e no art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 não se tratam propriamente de sanção jurídica, mas tão somente da conformação do cidadão ao regime jurídico-eleitoral”<sup>329</sup>.

A verificação da conotação sancionatória dessas espécies de inelegibilidade deve ser realizada através da análise de seus conteúdos normativos, providência imprescindível em razão do princípio da tipicidade, pelo qual a configuração do impedimento ocorre quando reunidos os requisitos exigidos para cada uma das causas de inelegibilidade. Ou seja, é a partir da criteriosa leitura e adequada interpretação da disposição normativa que se identificará o fato jurídico gerador da inelegibilidade, se ele decorre de uma condenação específica por um ato ilícito (na pena de inelegibilidade) ou se surge como efeito anexo de um outro ato ou fato jurídico, para então resolver-se a respeito de sua natureza jurídica de sanção ou não.

Nesses termos, a posição da doutrina clássica da elegibilidade é a que se mostra mais acertada, sendo possível afirmar tranquilamente que as causas de inelegibilidade descritas no art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 não configuram sanções, significando apenas o estado jurídico de alguém que está impedido de exercer a capacidade eleitoral passiva.

Com efeito, no que concerne às inelegibilidades das alíneas “d”, “h”, “j” e “p” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, comumente identificadas como exemplos de inelegibilidades-sanção pela teoria crítica, é perceptível que, em verdade, elas têm como fato gerador *direto e imediato* a condenação judicial prolatada pela Justiça Eleitoral, e não a prática, em si, do ato eleitoral ilícito. É o que se verifica também com relação às hipóteses das alíneas “e” (condenação judicial pela prática de crime), “g” (condenação do Parlamento ou dos Tribunais de Contas por rejeição de contas) e “l” (condenação judicial por improbidade administrativa), nas quais é o ato decisório condenatório que pode ensejar a inelegibilidade.

Em todos os casos mencionados, ao reconhecer a inelegibilidade, o Juiz Eleitoral competente para julgar o pedido de registro de candidatura não aprecia se houve ou não a prática do ato ilícito pelo cidadão, apenas avalia a existência da decisão judicial ou administrativa estabelecida como suporte da causa de inelegibilidade, além dos demais requisitos típicos exigidos para incidência do impedimento.

Observe-se, ainda, que, diferentemente da sanção de inelegibilidade aplicada na AIJE, o órgão responsável pela condenação do indivíduo pela prática de um dos fatos que podem configurar as causas de inelegibilidade previstas no art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 não confere

---

<sup>329</sup> *Direito Eleitoral ...*, cit., p. 234.



formalmente ao infrator o *status* de inelegível, até porque não é esse o objeto da demanda<sup>330</sup>. Nesse cenário, a condenação prolatada diz respeito apenas à consequência jurídica que decorre diretamente do ato ilícito – a sanção propriamente dita –, como a cassação do registro ou diploma do candidato por infrações eleitorais, o cumprimento da pena privativa de liberdade nas condenações criminais ou a perda do cargo e a reparação do dano ao erário nos casos de prática de atos de improbidade administrativa.

Como ilustração, a pessoa condenada por praticar um dos atos que acarretam a inelegibilidade da alínea “j” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, que alude aos condenados “por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos”, não será considerada autora de abuso de poder, nem apenada na “sanção de inelegibilidade”, eis que ausente e desnecessária decisão judicial nesse sentido. O referido impedimento à elegibilidade será configurado de forma reflexa<sup>331</sup>, em razão da condenação do candidato na pena de cassação do registro ou diploma, estabelecida nos tipos eleitorais dos arts. 30-A, 41-A e 73 ss.<sup>332</sup>, da LE<sup>333</sup>.

Assim, as hipóteses do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 não constituem sanções ou penalidades, porque inexistem, em suas disposições típicas, a previsão ou exigência de prévia decisão condenatória do indivíduo em inelegibilidade. A situação de inelegibilidade surgirá, para a Justiça Eleitoral, sempre como consequência indireta de outra condenação (judicial, política ou administrativa) e apenas se o condenado vier a disputar uma eleição durante o período de incidência do impedimento, sendo que, para quem não se interessar pela disputa política, a condenação não trará quaisquer consequências concretas à elegibilidade<sup>334</sup>.

A doutrina crítica sustenta, contudo, que haveria sanção na inelegibilidade porque sua fonte remota, nos casos citados, se trata de conduta contrária ao direito e que fora objeto de

<sup>330</sup> Cfr. TSE, AgR-REspe n.º 2480-94, j. 7/11/2017, DJe de 18/12/2017.

<sup>331</sup> Cfr. JORGE, Flávio Cheim *et al.*, *Curso de direito eleitoral ...*, cit., p. 131.

<sup>332</sup> A referência específica ao termo “ss.” aponta para os incisos I a VIII e o § 10 do art. 73 e os arts. 74, 75 e 77, da LE, que tipificam as condutas vedadas a agentes públicos nas campanhas eleitorais.

<sup>333</sup> Para configuração desses ilícitos e cominação da cassação do registro ou diploma, basta a prática de um ato irregular e a constatação de proporcionalidade entre a gravidade da conduta e a penalidade a ser aplicada (cfr. TSE, RO n.º 2650-41, j. 5/4/2017, DJe de 8/5/2017). De forma distinta, a verificação do abuso de poder na AIJE exige análise aprofundada do contexto fático, que deve revelar o descompasso dos atos praticados com a normalidade que se espera na campanha eleitoral (cfr. TSE, AIJE n.º 0601864-88, j. 26/6/2019, DJe de 25/9/2019; e TSE, REspe n.º 1-10, j. 22/8/2019, DJe de 11/9/2019), sendo, em razão da gravidade das circunstâncias (art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990), que será possível apenar o agente que praticou o abuso e, eventualmente, o candidato beneficiado.

<sup>334</sup> Assim explica NICOLAO DINO, ao expor sobre a inelegibilidade do art. 1º, I, “I”, da LC n.º 64/1990: “Tal inelegibilidade permanece em estado de latência, e será aferida pela Justiça Eleitoral por ocasião de eventual pedido de registro de candidatura a cargo eletivo, a partir de impugnação do Ministério Público, de candidato, coligação, partido político ou, até mesmo, de ofício (LC n.º 64/1990, arts. 2º e 3º).” (“A inelegibilidade como efeito da condenação por ato de improbidade ...” ..., cit., pp. 112-113). Em igual sentido, sobre inelegibilidade da alínea “j” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, cfr. GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral ...*, cit., pp. 824, 841 e 884.

punição<sup>335</sup>. Sucede que o mencionado aspecto sancionatório diz respeito apenas à decisão prolatada no processo judicial, administrativo ou político que resultou na condenação do cidadão pelo ato irregular, mas a sanção não está inserida, de modo algum, no conceito de inelegibilidade referente a uma das hipóteses do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, cuja base de incidência não é o fato ilícito, mas, sim, a decisão condenatória proferida pelo órgão competente indicado no específico tipo que define os pressupostos para sua configuração.

Essa distinção é de fundamental importância, mas nem sempre objeto de exame doutrinário apropriado e coerente. Sem o ato condenatório, não se pode imputar como inelegível o candidato, mesmo havendo provas concretas de que ele praticara a conduta ilícita que faria surgir a causa de inelegibilidade, até porque o processo de pedido de registro de candidatura não é o palco para se constituir nenhuma das hipóteses de inelegibilidade, apenas para reconhecer e declarar a sua prévia existência<sup>336</sup>.

Ademais, a própria LC n.º 64/1990, no § 2º do art. 26-C, identifica que é o ato condenatório em face do ilícito que gera a configuração da causa de inelegibilidade, ao utilizar adequadamente a expressão “*Mantida a condenação de que derivou a inelegibilidade ...*”, conforme redação dada pela Lei da Ficha Limpa, tecnicamente mais sistemática sobre o tema. Outrossim, em que pese a LC n.º 135/2010 não tenha eliminado a “sanção de inelegibilidade” do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, o que tornaria mais harmonioso o regramento normativo da elegibilidade, tal circunstância não afeta a construção de um marco teórico sobre a natureza jurídica geral da inelegibilidade, que não constitui, nos casos do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, uma sanção decorrente diretamente da prática de uma infração ao direito.

De outro vértice, com relação à jurisprudência do TSE, é preciso um certo cuidado ao analisar a evolução, ao longo do tempo, do pensamento da Corte Eleitoral acerca da natureza sancionatória ou não da inelegibilidade. Isso porque, seja antes ou depois da edição da Lei da Ficha Limpa, a incidência da inelegibilidade sempre ocorre ora em decorrência direta da condenação judicial na AIJE, na forma do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, ora como um efeito potencial da decisão que acarreta uma das hipóteses do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, sendo

---

<sup>335</sup> É o que afirmam RUI STOCO e LEANDRO DE OLIVEIRA STOCO: “Ora, se a inelegibilidade é cominada, ou seja, se ela existe no mundo jurídico por meio de uma cominação, um ato impositivo, a fim de limitar a esfera de direitos do indivíduo, obviamente que constitui uma sanção.” (*Legislação eleitoral interpretada ...*, cit., pp. 228-229).

<sup>336</sup> Em tal sentido, ADRIANO SOARES DA COSTA assevera que “no momento da apreciação do registro de candidatura, o Juiz não *constitui* a inelegibilidade cominada; ele a *declara* existente no mundo jurídico, como efeito de um fato jurídico ilícito anterior, que levou à sua decretação judicial, também ela anterior ao pedido de registro” (*Instituições de Direito Eleitoral ...*, cit., p. 192, grifos do autor).

necessário, portanto, para correta análise dos julgados do TSE, verificar qual espécie de inelegibilidade é objeto do processo judicial em referência.

Nesta senda, ao se observar, v. g., o apanhado apresentado por JOSÉ EDVALDO PEREIRA SALES dos julgamentos do TSE antes da Lei da Ficha Limpa, no qual se concluiu que a posição jurisprudencial era de que a inelegibilidade constituía uma pena, verifica-se que o autor trouxe exemplos de casos em que o TSE examinou apenas as hipóteses de inelegibilidade decorrentes de condenação na AIJE e não das causas isoladas do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990<sup>337</sup>. Nos julgados mencionados, o TSE fez alusão às expressões “pena” ou “sanção” somente com relação à inelegibilidade decorrente do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990.

Ocorre que, ao apontar que o TSE e o STF, depois da Lei da Ficha Limpa, teriam alterado drasticamente o posicionamento, para entender que a inelegibilidade não mais seria uma sanção, JOSÉ EDVALDO PEREIRA SALES apresenta julgados que se referem, desta feita, às inelegibilidades do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990<sup>338</sup>, que realmente não cuidam de penalidades, revelando-se assim equivocada sua conclusão de que houve alteração do entendimento jurisprudencial, porquanto as situações fáticas e jurídicas avaliadas pelo TSE, ao menos nas causas por ele indicadas, tiveram por objeto espécies diferentes de inelegibilidades<sup>339</sup>.

A propósito, importante salientar que o STF já decidira, no MS n.º 22.087, j. 28/3/1996, DJ de 10/5/1996, apreciando a aplicação da causa de inelegibilidade do art. 1º, I, “g”, da LC n.º 64/1990 (na sua redação original), pela ausência de sanção no conceito de inelegibilidade, o que foi confirmado posteriormente quando a Corte Suprema declarou a constitucionalidade da

---

<sup>337</sup> Vide exposição do autor: “Além disso, em se tratando das hipóteses previstas na LC n. 64, de 18.05.1990 (arts. 19 e 22) – abuso do poder político, poder de autoridade, poder econômico e uso indevido dos meios de comunicação social – haveria, para a jurisprudência, verdadeira “pena” ou “sanção” de inelegibilidade. Isso pode ser percebido em diversos julgados: (a) pena: Agravo Regimental em Ação Cautelar n.º 3306, Relator Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 10/11/2009, página 52; Recurso Ordinário n.º 2098, Relator Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 147/2009, Data 4/8/2009, página 103-104; Recurso Ordinário n.º 1514, Relator Min. Felix Fischer, RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 19, Tomo 3, página 21”; (b) sanção: Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n.º 12239, Relator Min. Nelson Azevedo Jobim, DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Data 29/09/00, página 168; Recurso Ordinário n.º 11925, Relator Min. Torquato Lorena Jardim, RJTSE - Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 8, Tomo 1, página 156.” (“As condições de elegibilidade e as inelegibilidades: (des)construções e aproximações(fissuras) teóricas - um olhar a partir da Lei da Ficha Limpa e da jurisprudência”, in *Revista do Ministério Público do Estado do Pará*, vol. 7, Belém, 2012, pp. 71-72. Disponível em <<https://www2.mppa.mp.br/consultas/revista-do-ministerio-publico.htm>>, acesso em 8/8/2019).

<sup>338</sup> O autor se referiu ao AgR-RO n.º 4995-41, pss. 26/10/2010, que discutiu a incidência da inelegibilidade da alínea “I” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, e às Consultas n.ºs 1120-26, j. 10/6/2010, DJe de 30/9/2010; e 1147-09, j. 17/6/2010, DJe de 24/9/2010, que trataram da aplicação em geral das novas causas de inelegibilidade da Lei da Ficha Limpa (cfr. *Ibidem*, pp. 72-73).

<sup>339</sup> Isso não quer dizer que a jurisprudência do TSE, antes da LC n.º 135/2010, sempre foi harmônica, podendo-se citar julgados em que se enunciou, de forma genérica e sem aprofundamento, que as causas do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 seriam sanções: AgR-REspe n.º 33.378, pss. de 4/12/2008; AgR-REspe n.º 32.534, pss. de 13/11/2008; AgR-REspe n.º 27.120, j. 19/6/2007, DJ de 14/8/2007; e REspe n.º 232-22, pss. de 14/10/2004.

LC n.º 135/2010 (ADI n.º 4.578 e ADCs n.ºs 29 e 30, j. 16/2/2012, DJe de 29/6/2012), como se observa especialmente em trecho do voto do Min. JOAQUIM BARBOSA, ao assentar que “as hipóteses que tornam o indivíduo inelegível não são punições engendradas por um regime totalitário, mas sim distinções, baseadas em critérios objetivos, que traduzem a repulsa de toda a sociedade a certos comportamentos bastante comuns no mundo da política”<sup>340</sup>.

Analisando essa última decisão, LUIZ VIANA QUEIROZ argumenta que o STF não teria feito a separação entre as inelegibilidades constitucionais e infraconstitucionais, anotando que somente aquelas é que não podem ser consideradas sanções, pois são qualificações jurídicas do cidadão, como o analfabetismo, os inalistáveis e o parentesco com mandatários políticos, diferentemente das inelegibilidades do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, que se referem à apenação da conduta ilícita praticada pelo cidadão, sendo, pois, casos de inelegibilidades-sanção<sup>341</sup>.

Essa posição doutrinária que procura definir a natureza jurídica sancionatória da inelegibilidade com base em sua origem *mediata* é, francamente, inadequada e opera em desfavor de uma sistematização teórica coerente do tema no Direito Eleitoral. Como dito, a classificação entre inelegibilidades inatas ou cominadas serve apenas ao propósito de identificar que o substrato inicial do impedimento decorre de um fato jurídico regular ou de conduta delitiva, mas essa categorização jamais pode ser utilizada para se obter efeitos jurídicos diversos para uma mesma situação, que é a incidência de uma causa de inelegibilidade.

Ao contrário do afirmado, o marco normativo que define a natureza jurídica da inelegibilidade são as regras da CF/88, especialmente o § 9º do art. 14, não se devendo cogitar de interpretações diferentes para um mesmo fenômeno jurídico, ainda mais para se buscar elementos na lei ordinária que contrariem o sentido da Carta Magna. Em que pese as distintas situações de legalidade ou ilegalidade dos fatos que remotamente dão origem, respectivamente, às inelegibilidades constitucionais e a algumas das espécies infraconstitucionais, a natureza jurídica da inelegibilidade, prevista na CF/88 ou na LC n.º 64/1990, ressalvada a excepcional

---

<sup>340</sup> Vide ainda excertos de votos de outros Ministros do STF no referido julgado: “A inelegibilidade não é sanção que está sendo aplicada retroativamente a fatos pretéritos. Vale para eleições futuras. A elegibilidade é condição que deve ser verificada por ocasião do pleito eleitoral.” (Min. ROSA WEBER); “Inelegibilidade tem natureza jurídica que não o confunde com pena e nela não se transmuta conforme o caso, advenha ela de uma simples relação de parentesco ou de uma condenação judicial.” (Min. CARMEN LÚCIA); e “... as normas que alteram ou impõem inelegibilidades não têm caráter penal, como também não configuram sanção. Constituem regras de proteção à coletividade, que estabelecem preceitos mínimos para o registro de candidaturas, tendo em mira a preservação dos valores republicanos.” (Min. RICARDO LEWANDOWSKI).

<sup>341</sup> Cfr. “Lei da Ficha Limpa e respeito à coisa julgada”, in ROLLEMBERG, Gabriela; DIAS, Joelson; KUFA, Karina (org.), *Aspectos polêmicos e atuais no direito eleitoral ...*, cit., pp. 29-30.

hipótese do seu art. 22, XIV, desta LC, é unívoca e consiste no estado jurídico de impedimento transitório ao exercício da capacidade eleitoral passiva, sem aspecto de sanção.

Enfim, resta evidenciado que os doutrinadores eleitorais que defendem o caráter sancionatório da inelegibilidade assim o fazem a partir da utilização do conceito de sanção em seu sentido amplo, considerando que o impedimento traz reflexos limitadores ao direito do cidadão de ser votado<sup>342</sup>. Com base nessa premissa conceitual, parcela da doutrina sustenta então a sedutora tese jurídica de que, considerando a inelegibilidade como sanção, a sua incidência concreta exige a aplicação dos princípios jurídicos e regras atinentes ao devido processo legal, em especial a vedação de retroação de sua aplicação a fatos anteriores e a exigência do trânsito em julgado da condenação para início da fruição do impedimento.

Há, no entanto, dois equívocos na construção desse pensamento. O primeiro, consoante já explicado, é que não se mostra adequada a utilização da acepção da sanção em sentido amplo como paradigma para definição da natureza sancionatória da inelegibilidade, devendo-se, ao contrário, avaliar a questão sob o parâmetro da sanção em seu conceito estrito.

A outra irregularidade consiste na inexistente vinculação teórica entre a definição da inelegibilidade como sanção em sentido amplo e a exigência do *due process of law* para sua incidência. Isso porque a doutrina de escol que define a sanção como a resposta geral à violação da ordem jurídica, em nenhum momento aborda sobre a necessidade de cumprimento de regras relativas ao devido processo legal para aplicação da reprimenda – a consequência negativa – ao infrator, porquanto se resume a apresentar os elementos que integram a norma jurídica, com o fim de dissociá-la das normas existentes em outros sistemas normativos. Essas garantias de cunho jurídico-processual somente se manifestarão com relação à condenação original do indivíduo pela prática da conduta ilícita, mas não, necessariamente e na mesma extensão, com relação às demais consequências reflexas que podem advir desse ato judicial condenatório.

Em conclusão, seguindo a linha conceitual adotada sobre o conceito de sanção e sua relação com a norma jurídica, deve-se compreender que as hipóteses do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 encerram apenas uma das várias medidas de coerção estabelecidas pelo Direito, distintas da sanção em sentido estrito, como reação à prática de atos que lhe são contrários<sup>343</sup>.

---

<sup>342</sup> Como exemplo, WALBER DE MOURA AGRA, após se referir textualmente aos ensinamentos de Kelsen e de MIGUEL REALE, afirma que a inelegibilidade é “uma sanção, no caso das cominadas, porque há uma conduta típica, antijurídica, que provoca como resultado um cerceamento às prerrogativas do cidadão, atestando o desvalor do ordenamento àquela conduta realizada” (*Temas Polêmicos do Direito Eleitoral ...*, cit., p. 214).

<sup>343</sup> RODRIGO TENÓRIO, interpretando a obra de Kelsen, a quem alude a doutrina crítica para convencer que a inelegibilidade seria uma pena, assenta que, para o ilustre jurista austríaco, “o direito é concebido como uma ordem

Nessas causas legais, a inelegibilidade não é uma pena aplicada em virtude da prática de um ato ilícito, mas apenas o efeito anexo ou indireto decorrente da decisão judicial, administrativa ou política, que declarou a ilicitude da conduta e proferiu a condenação do agente infrator<sup>344</sup>.

Em acréscimo, também se conclui que, para incidência das causas de inelegibilidade do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, não há óbice à mitigação da observância dos princípios constitucionais do devido processo legal, tanto com relação à possibilidade de aplicação retroativa da inelegibilidade como referente à permissão de início da fruição em momento anterior ao trânsito em julgado da condenação, o que será mais bem explicado adiante.

Por igualdade de razões, quanto ao juízo de valor sobre a conduta ilícita que acarretou indiretamente a inelegibilidade, embora deva o Juiz Eleitoral obedecer às fórmulas processuais para deliberar sobre a pretensão do cidadão no processo de registro de candidatura, não lhe cabe apreciar as questões atinentes à materialidade e autoria do fato reputado como ilícito, que já foram definidas na decisão condenatória tomada como referência para incidência da inelegibilidade, isto é, já restou configurado o fato jurídico (a condenação) que deu o suporte inicial à existência do impedimento à elegibilidade.

#### **5.1.4 A “sanção de inelegibilidade” do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990**

O ordenamento jurídico-processual eleitoral no Brasil prevê uma série de demandas judiciais que visam a tutelar a punição ao abuso de poder praticado no curso do processo eleitoral, sendo uma das principais a já mencionada AIJE – Ação de Investigação Judicial Eleitoral, regulada na LC n.º 64/1990, que estabelece, no seu art. 22, XIV, a “sanção de inelegibilidade” como um dos objetos principais da demanda, veja-se:

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos

---

estatuidora de atos de coerção” (*Direito Eleitoral ...*, cit., p. 120), concluindo que, “dentre as espécies de ato de coação (ou sanção) estão a pena, a inclusão de nome no rol de culpados e a inelegibilidade” (*Ibidem*, p. 120).

<sup>344</sup> Nesse sentido, cfr. PINTO, Djalma; PETERSEN, Elke Braid, *Comentários à lei da ficha limpa ...*, cit., p. 19; e AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo da, *Manual das eleições ...*, cit., p. 619.

ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito:

(...)

XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;

O embate doutrinário e jurisprudencial sobre a natureza jurídica sancionatória da inelegibilidade deve ser avaliado, assim, não apenas com relação às espécies previstas no art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, mas também com relação à causa de inelegibilidade contida no art. 22, XIV, da mesma LC, regra que está vigente desde a promulgação do referido ato normativo e que fora mantida, com alterações, pela Lei da Ficha Limpa (LC n.º 135/2010).

Sobre o tema, MÁRLON JACINTO REIS não admite que o art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990 estabeleça uma inelegibilidade de natureza sancionatória, argumentando que “deve-se recusar a interpretação literal quando ela conduz a um rompimento com o sistema”<sup>345</sup>, porquanto “as inelegibilidades *nunca* correspondem a sanções”<sup>346</sup>. O autor se ancora em decisões do TSE que igualmente compreendem que, a despeito da previsão normativa de condenação em inelegibilidade, não há veiculação de sanção propriamente dita, mas apenas de um efeito jurídico que pode incidir num eventual e futuro processo de registro de candidatura, de forma idêntica às causas do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990<sup>347</sup>.

JOSÉ JAIRO GOMES, apesar de classificar algumas das causas do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 como inelegibilidades-sanção, por terem como origem (mediata) um ato ilícito, distingue a forma de configuração das inelegibilidades em duas situações: “*Primeira*: a

---

<sup>345</sup> “O princípio constitucional da proteção ...” ..., cit., p. 52.

<sup>346</sup> *Ibidem*, p. 52, grifos do autor.

<sup>347</sup> Cfr. TSE, REspe n.º 283-41, pss. de 19/12/2016.

inelegibilidade constitui efeito direito e imediato da decisão, sendo por ela constituída”<sup>348</sup>, o que se verifica na imposição da sanção de inelegibilidade contida no art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990<sup>349</sup>; e “*Segunda situação*: a inelegibilidade é efeito secundário ou indireto de uma decisão sancionatória da prática de ilícito (que pode ser penal, administrativo etc.)”<sup>350</sup>.

FLÁVIO CHEIM JORGE, LUDGERO LIBERATO e MARCELO ABELHA RODRIGUES, de modo similar, apontam que a LC n.º 64/1990 prevê hipóteses de inelegibilidade legal e jurisdicional, as primeiras estão contidas no rol do seu art. 1º, I, e as demais se referem à inelegibilidade estabelecida como sanção decretada judicialmente, em caso de verificação da prática de abuso de poder político ou econômico. Acrescentam os autores que, na AIJE, a inelegibilidade constitui um dos pedidos próprios da demanda e não apenas o efeito anexo da condenação, como ocorre com as demais causas de inelegibilidade infraconstitucionais<sup>351</sup>.

A teoria clássica da elegibilidade, que é defendida nesse estudo, tem certas reservas em admitir a natureza sancionatória da inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990. De fato, todo o desenvolvimento teórico do pensamento tradicional, secundado pela jurisprudência do TSE e do STF, se assenta na compreensão de que a inelegibilidade não contém, como característica essencial, a marca de punição ao indivíduo, mas apenas a demonstração objetiva de incidência num estado jurídico de impedimento à elegibilidade<sup>352</sup>.

O STF, no particular, no RE n.º 929.670, j. 1º/3/2018, DJe de 12/4/2019, validou o entendimento do TSE pela ausência de sanção nesta espécie de inelegibilidade, mostrando-se relevante a transcrição dos seguintes trechos da ementa do julgado, que sintetizam a argumentação defendida pela doutrina clássica da elegibilidade:

---

<sup>348</sup> *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 234, grifos do autor.

<sup>349</sup> ADRIANO SOARES DA COSTA explica que, na AIJE, “a sentença é constitutiva do estado de inelegibilidade, pois a inelegibilidade cominada (simples e potenciada) é daquela que não surge da incidência da norma jurídica apenas, precisando que a resolução judicial inove no mundo jurídico, criando uma sanção que menoscabe a elegibilidade do representado, ou lhe obstaculize a sua obtenção” (*Instituições de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 380).

<sup>350</sup> GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 234, grifos do autor.

<sup>351</sup> Cfr. *Curso de direito eleitoral* ..., cit., pp. 547-549. Em opinião parecida sobre a distinção entre as espécies de inelegibilidade, cfr. ZILIO, Rodrigo López, *Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 216-217.

<sup>352</sup> Nesse sentido, sustenta CARLOS EDUARDO FRAZÃO que se deve aplicar ao art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, a posição do STF exposta no julgamento da ADI n.º 4.578 e ADCs n.ºs 29 e 30, j. 16/2/2012, DJe de 29/6/2012, acerca da natureza jurídica não sancionatória das inelegibilidades do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, que são apenas “a adequação do indivíduo ao regime jurídico – constitucional e legal complementar – do processo eleitoral consubstanciada no não preenchimento de requisitos ‘negativos’ (as inelegibilidades)” (“Revisitando o art. 22, XIV, da LC n. 64/1990: a inconsistência teórica da dicotomia entre inelegibilidades como efeitos secundários (art. 1º, I) e como sanção (art. 22, XIV) e a discussão no RE 929.670/DF”, in ANPR - Associação Nacional de Procuradores da República (org.), *Pontos Controvertidos sobre a Lei da Ficha Limpa*, Belo Horizonte, Del Rey, 2016, pp. 87-88. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/pge/ficha-limpa>>, acesso em 20/4/2020).



3. A inelegibilidade do art. 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/90, não encerra sanção, porquanto a procedência dos pedidos deduzidos em ação de investigação judicial eleitoral se assemelha, quanto aos efeitos jurídico-eleitorais, às demais hipóteses das alíneas do art. 1º, I.

(...)

5. O art. 22, XIV, da LC nº 64/90, reproduz no rito procedimental da Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE) a inelegibilidade da alínea d, especificamente indicando os comandos impostos ao Juiz nas hipóteses de condenação por abuso de poder econômico, abuso de poder de autoridade e pelo uso indevido dos meios de comunicação (i.e., cassação do diploma e declaração de inelegibilidade), sem introduzir qualquer hipótese autônoma de inelegibilidade.

6. O legislador eleitoral complementar incorreu em manifesta atecnia ao afirmar que a inelegibilidade do art. 22, XIV, encerraria sanção, máxime porque a natureza jurídica de instituto é efetivamente perquirida a partir da análise dos efeitos jurídicos que efetivamente dele advêm.

7. O art. 22, XIV, da LC nº 64/90, em sua exegese literal, não veicula peremptoriamente inelegibilidade-sanção, na medida em que referido dispositivo apresenta – e impõe – dois comandos contraditórios ao magistrado, em eventual condenação por abuso de poder político e econômico: de um lado, determina que seja declarada a inelegibilidade, o que pressupõe que essa situação jurídica preexiste e está apenas sendo reconhecida judicialmente; e, por outro lado, comina a sanção de inelegibilidade, pressupondo que é a sentença que constituirá esse novo estado jurídico, pressupondo que é a sentença que declarará esse novo estado jurídico.

8. A interpretação lógico-sistemática do regime jurídico das inelegibilidades rechaça o caráter sancionatório do art. 22, XIV, uma vez que a condenação em ações de impugnação de mandato eletivo atrai, reflexamente, a restrição do art. 1º, I, d, da LC nº 64/90. Seria um contrassenso lógico afirmar que a procedência do pedido em outra ação (AIJE), que visa igualmente a apurar abusos de poder econômico, consigne uma hipótese de inelegibilidade-sanção.

É consabido que uma teoria jurídica que almeja ser cientificamente aceitável não pode descurar do direito posto, mesmo quando se deparar com disposições normativas que

contrariem suas ideias centrais, cabendo então o apontamento da devida crítica para aperfeiçoamento normativo futuro. Nesses termos, sobre a questão em foco, se é certo que a inelegibilidade, nas causas do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, não tem natureza de sanção jurídica, na hipótese específica do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, é impossível negar-lhe esse atributo, a despeito dos notáveis argumentos expostos pelo STF.

Primeiro, porque a mera circunstância de serem idênticos os efeitos jurídicos resultantes da incidência da inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990 e das contidas no art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, especialmente nas alíneas “d” e “h”, acarretando todas o afastamento do candidato do pleito eleitoral<sup>353</sup>, não implica no reconhecimento da igualdade de natureza jurídica das causas de inelegibilidade. Ora, esse resultado de gerar óbice à elegibilidade também se verifica nas situações de desatendimento das condições de elegibilidade ou dos requisitos formais da candidatura, sem que se possa, somente pelo motivo da similitude de efeitos produzidos, equiparar conceitualmente esses institutos jurídicos e a inelegibilidade.

De modo semelhante, o fato de a condenação na AIJE também atrair, em determinadas circunstâncias, a causa de inelegibilidade da alínea “d” (ou “h”) do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, não é justificativa idônea para afastar o aspecto de sanção da inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990. Trata-se apenas, como será aprofundado, de possível incidência concomitante em mais de uma causa de inelegibilidade, situação que, apesar de demonstrar certa inutilidade concreta do impedimento do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, não lhe confere conceitualmente a mesma natureza das inelegibilidades do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990<sup>354</sup>.

O que realmente define a essência de um instituto jurídico é o substrato fático ou jurídico exigido para sua configuração, isto é, o seu fato gerador, valendo repetir que a inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, surge no mundo jurídico pela decisão condenatória na AIJE, que constitui de forma direta a inelegibilidade do cidadão. Nesta situação, caberá ao Juiz Eleitoral do processo de registro de candidatura apenas constatar a existência e eficácia da decisão judicial proferida na AIJE que condenou o cidadão na inelegibilidade, o que difere da

---

<sup>353</sup> Acrescenta CARLOS EDUARDO FRAZÃO que uma outra semelhança é que o impedimento “somente produzirá seus efeitos na esfera jurídica do condenado, se, e somente se, este vier a formalizar registro de candidatura em eleições vindouras, ou em recurso contra a expedição do diploma, em se tratando de inelegibilidades infraconstitucionais supervenientes” (“Revisitando o art. 22, XIV, da LC n. 64/1990 ...” ..., cit., p. 84).

<sup>354</sup> Registre-se que o próprio Min. LUIZ FUX, do STF, quando integrante do TSE, proferiu voto no RO n.º 907-18, pss. de 16/12/2014, afirmando textualmente que a inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990 “é **sanção** e ostenta natureza **constitutivo-positiva**” (grifos do julgador), admitindo, todavia, a incidência concomitante do candidato na inelegibilidade da alínea “d” ou “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990. Posteriormente, no citado RE n.º 929.670, j. 1º/3/2018, DJe de 12/4/2019, o julgador alterou sua posição, consignando que a inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990 não encerra uma sanção jurídica.

apreciação das hipóteses do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, que são consequência indireta de uma outra condenação (judicial, política ou administrativa) e sobre as quais se impõe ao Juiz verificar, ainda, o atendimento dos requisitos específicos para incidência dos impedimentos.

O aspecto sancionatório da inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990 também se manifesta pela relação de vinculação explícita entre a cominação que é determinada (sanção de inelegibilidade) e a conduta ilícita praticada. Nesses termos, a fonte imediata da inelegibilidade é o ato irregular perante o Direito, que foi avaliado em todas as suas circunstâncias pelo Estado-Juiz, sendo aplicado ao agente infrator a sanção correspondente determinada na lei, em conformidade com o conceito de sanção em sentido estrito utilizado para compreensão da natureza jurídica da inelegibilidade. O art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990 é, pois, uma norma sancionatória porque a pena de inelegibilidade nele estabelecida se manifesta como uma reprimenda direta à conduta ilícita praticada pelo cidadão.

Ademais, ao contrário do que defende MÁRLON JACINTO REIS, a literalidade da norma do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, que se refere à “sanção de inelegibilidade”, precisa, sim, ser respeitada no processo interpretativo, conquanto não é possível extrair uma exegese que contrarie ou amplie indevidamente o signo linguístico objeto de análise<sup>355</sup>. Decerto que referida disposição normativa pode demonstrar um equívoco técnico do legislador, até em razão de nela também constar que “o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado”, mas não pode, simplesmente, ter sua existência, vigência e aplicação ignoradas pelo jurista, que deve igualmente respeito à exclusiva competência do Legislativo na elaboração da referida norma jurídica, até porque ausente declaração de sua inconstitucionalidade.

O receio doutrinário e jurisprudencial em aceitar o perfil sancionatório da inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, que supostamente atentaria contra o marco teórico clássico da elegibilidade, se mostra infundado e sem sentido, devendo-se entender a referida previsão normativa apenas como uma exceção à regra geral de que a inelegibilidade não tem natureza de sanção. Ou seja, em que pese criticável a previsão da sanção de inelegibilidade nesse art. 22, XIV, deve-se conviver com referida regra e, principalmente, cabe à teoria clássica reconhecer que a cominação da penalidade em razão da prática de conduta abusiva demonstra o evidente caráter sancionatório dessa hipótese de inelegibilidade.

Complemente-se que, ao se reconhecer a natureza sancionatória da inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, se deve admitir, como consequência natural, o influxo dos

---

<sup>355</sup> Cfr. BARROSO, Luís Roberto, *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, 6ª ed., São Paulo, Saraiva, 2017, p. 330.

princípios jurídicos e regras inerentes ao sistema de persecução e punição estatal à prática de ilícitos. É preciso, portanto, obedecer de forma estrita ao princípio constitucional do devido processo legal, respeitando os direitos do cidadão à ampla defesa e contraditório, bem assim as normas sobre a incidência temporal das punições, não se permitindo a retroatividade do ato legal ou a ampliação de punições já aplicadas e resguardadas sob o manto da coisa julgada. Todavia, não há vedação ao início da fruição dessa inelegibilidade a partir da decisão judicial colegiada, conforme será explicado adiante.

Em arremate, não há nenhuma incongruência sistêmica em admitir a presença concomitante da inelegibilidade estabelecida como potencial efeito de uma decisão judicial, administrativa ou política (causas do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990) e da inelegibilidade prevista como sanção na AIJE (art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990). Ambas as situações constituem inelegibilidades que tutelam os valores expostos no § 9º do art. 14 da CF/88, cabendo à doutrina proceder ao devido ajustamento da teoria clássica para reconhecer a existência, convivência harmônica e as diferenças entre as mencionadas espécies de inelegibilidade.

#### **5.1.4.1 Incidência cumulativa da sanção de inelegibilidade do art. 22, XIX, e das causas de inelegibilidade das alíneas “d” ou “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990**

A doutrina clássica, como dito, tem dificuldade em entender o aspecto sancionatório da inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, a despeito da clareza do texto legal, sob o argumento principal de que, tendo em vista que a condenação na sanção de inelegibilidade acarreta, reflexamente, a inelegibilidade da alínea “d” ou “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, deve ser aplicado, para todas as espécies, o mesmo regime legal quanto à natureza jurídica.

Esse posicionamento decorre, especialmente, da equivocada compreensão sobre a aplicação e incidência da causa de inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990 em conjunto com as alíneas “d” e “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, que tutelam, igualmente, situações de abuso de poder nas eleições. Assim, considerando as convergências entre as descrições típicas das referidas inelegibilidades, mostra-se necessário avaliar se efetivamente subsistem situações concretas de aplicação autônoma e isolada da causa do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, bem como a necessidade e utilidade do tratamento dogmático das questões teóricas que lhe são vinculadas em razão de sua natureza de sanção jurídica.

Para tanto, imprescindível transcrever as hipóteses das alíneas “d” e “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990<sup>356</sup>, a serem cotejadas com a do aludido art. 22, XIV (transcrito anteriormente):

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

(...)

h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;

Iniciando a análise com relação ao *prazo* de duração dos impedimentos, não há diferenças entre as inelegibilidades em estudo. Em que pese certa controvérsia ao tempo da edição da LC n.º 135/2010, restou assentado nas Súmulas n.ºs 19 e 69 do TSE que, em quaisquer das mencionadas hipóteses, o termo inicial da fruição da inelegibilidade é o dia da eleição em que se verificou o ato ilícito, e o termo final, o mesmo dia do 8º (oitavo) ano seguinte<sup>357</sup>.

Com relação ao *sujeito passivo*, isto é, a pessoa que será considerada inelegível, qualquer cidadão pode ser representado na AIJE, candidato ou não, e sofrer a incidência da inelegibilidade art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, valendo destacar que são absolutamente

---

<sup>356</sup> Especificamente acerca das semelhantes e diferenças entre as alíneas “d” e “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 e os pontos controvertidos de suas aplicações, cfr. SILVA, Guilherme de Abreu e, “Inelegibilidades decorrentes do abuso de poder: interpretação restritiva e conformação jurisprudencial sobre as alíneas “d” e “h” do inciso I, do art. 1º da LC n.º 64/90”, in FUX, Luiz *et al.* (coord.), *Elegibilidade e inelegibilidades* ..., cit., pp. 359-366.

<sup>357</sup> Sustentava-se, de modo diverso, que o termo final da inelegibilidade deveria alcançar as eleições que ocorressem no prazo de 8 (oito) anos seguintes ao do pleito eleitoral em que ocorreu o ilícito, havendo o TSE, inclusive, decidido inicialmente dessa forma (cfr. AgR-REspe n.º 348-11, j. 11/4/2013, DJe de 20/5/2013). Observe-se que, mesmo com o adiamento da eleição de 2020 para 15/11/2020 (EC n.º 107/2020), o TSE decidiu pela não prorrogação do período de inelegibilidade iniciado na eleição de 2012, que findou em 7/10/2020, cfr. Cta n.º 0601143-68, j. 1º/9/2020 (sem publicação no DJe até a finalização da dissertação, em 15/10/2020).

independentes as sanções de inelegibilidade, aplicada contra a pessoa que praticou o abuso, e de cassação do registro ou diploma, cominada ao candidato que concorreu na eleição<sup>358</sup>.

O mesmo se verifica com relação às alíneas “d” e “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, em que é possível incidir a inelegibilidade para o *extraneus*, o agente público ou particular que não disputou a eleição e agiu com abuso de poder em benefício de candidato<sup>359</sup>. Além disso, na própria alínea “h”, consta expressa referência de sua aplicação à autoridade pública que praticar a conduta ilícita em benefício próprio (como candidato) ou de terceiros, entendendo-se ainda que esse impedimento se configura a partir de condenações da Justiça Comum, em ações civis públicas ou ações populares, que podem ser ajuizadas em face de qualquer pessoa que tenha praticado o abuso, mesmo que não seja candidato<sup>360</sup>.

No que se refere ao *instrumento jurídico processual* que pode ensejar a incidência das causas de inelegibilidade em questão, nota-se uma relevante diferença na aplicação das hipóteses de impedimento das alíneas “d” e “h” e daquela do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990.

A princípio, a ação judicial por excelência para configuração de todas as referidas causas de inelegibilidade é a AIJE, que tem como objeto principal a verificação da existência de abuso de poder político ou econômico que influencie negativamente as eleições, sendo certo, ademais, que a “sanção de inelegibilidade” somente é aplicável através desta específica demanda judicial. O julgamento procedente da AIJE, com aplicação da pena de inelegibilidade, implica, pois, na possibilidade de o condenado incidir de forma dúplice nas causas de inelegibilidade do art. 1º, I, “d” ou “h”, e na do art. 22, XIV, todas da LC n.º 64/1990.

---

<sup>358</sup> O TSE tem firme posição de que “a inelegibilidade constitui sanção de natureza personalíssima, de modo que não se aplica ao mero beneficiário dos atos abusivos, mas apenas a quem tenha contribuído, direta ou indiretamente, para a prática de referidos atos” (REspe n.º 422-70, j. 30/5/2019, DJe de 27/6/2019).

<sup>359</sup> Cfr. GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 274; e, no TSE, o RESpe n.º 283-41, pss. de 19/12/2016, e o RESpe n.º 151-05, j. 17/12/2014, DJe de 19/3/2015. Já com relação à alínea “j” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, somente o candidato é que será enquadrado como inelegível, uma vez que sua redação típica exige que a condenação pela prática das condutas ilícitas nela previstas implique “cassação do registro ou diploma”, sanções passíveis de serem aplicadas apenas aos candidatos. Não obstante criticável essa opção legislativa, porque impede a incidência da inelegibilidade ao provocador do ato ilícito (v. g., aquele que efetuou a captação ilícita do voto), a exegese da norma impõe condicionar a inelegibilidade à aplicação das sanções apontadas, conforme decidiu o TSE no AgR-REspe n.º 79-22, j. 21/3/2017, DJe de 19/4/2017 e no RESpe n.º 415-84, j. 19/6/2018, DJe de 7/8/2018.

<sup>360</sup> Cfr. decisão do TSE no AgR-RO n.º 0600825-88, pss. de 6/12/2018, advertindo-se que, para configuração dessa inelegibilidade por ato da Justiça Comum, deve-se comprovar que a prática do abuso teve “finalidades eleitorais, embora não a um concreto processo eleitoral em curso” (TSE, RESpe n.º 13.138, pss. de 23/9/1996). RODRIGO LÓPEZ ZILIO salienta, a propósito, que a orientação do TSE sobre o início e término do prazo da inelegibilidade referente à alínea “h”, conforme Súmulas n.ºs 19 e 69, somente tem sentido para as condenações judiciais eleitorais, uma vez que, “tratando-se de condenações cíveis, o prazo de inelegibilidade – justamente em face da diversidade de sujeitos passivos e da diferente forma de investidura destes em relação à Administração Pública – deve ocorrer a partir do término do exercício do cargo ou mandato” (*Direito Eleitoral* ..., cit., p. 277).

Sucedee que as inelegibilidades das alíneas “d” e “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, poderão ser configuradas de modo independente à condenação na AIJE, no caso de julgamento procedente da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), que consiste numa ação fundada no § 10 do art. 14 da CF/88, a ser proposta no prazo de 15 (quinze) dias depois da diplomação, em que se busca cassar o mandato do candidato que foi eleito por ter sido beneficiado ou por ter praticado abuso de poder econômico<sup>361</sup>, corrupção ou fraude.

Destarte, se não houve ajuizamento de AIJE até a diplomação, será possível, depois desse marco, a propositura de AIME para impugnar o mandato do candidato eleito, com o fim de combater a ocorrência de abuso de poder, podendo ensejar, como efeito reflexo e potencial da condenação, a incidência da inelegibilidade das alíneas “d” ou “h”<sup>362</sup>, o que evidencia a aplicação autônoma destes impedimentos com relação à “sanção de inelegibilidade” da AIJE. Além disso, como já afirmado, a inelegibilidade da alínea “h”, diferentemente da alínea “d”, pode se verificar em caso de decisão proferida pela “**Justiça Comum**, em ações por práticas abusivas com finalidade eleitoral (v. g., ação popular, ação civil pública)”<sup>363</sup>.

Observe-se, no entanto, que se a AIJE pode ser ajuizada contra qualquer pessoa, inclusive o candidato não eleito, a AIME somente é cabível contra o candidato que obteve êxito no pleito eleitoral, posto que a penalidade a ser aplicada será a de cassação do mandato. Essa limitação no polo passivo da AIME reafirma a importância da AIJE no ordenamento jurídico por ser o único meio processual que possibilita uma efetiva punição eleitoral não apenas contra o candidato, mas também em face da pessoa que praticou a conduta qualificada como abuso de poder, exatamente em razão da cominação da sanção de inelegibilidade<sup>364</sup>.

No tocante ao *objeto*, ou seja, o rol de condutas ilícitas que são a base fática de cada uma das inelegibilidades, a causa de pedir da AIJE, que acarreta a “sanção de inelegibilidade”

---

<sup>361</sup> Sobre a expressão “abuso de poder econômico”, o TSE, no REspe n.º 736-46, j. 31/5/2016, DJe de 13/6/2016, decidiu que “É possível apurar, em Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), abuso de poder político entrelaçado com abuso de poder econômico. Trata-se de hipótese em que agente público, mediante desvio de sua condição funcional, emprega recursos patrimoniais, privados ou do Erário, de forma a comprometer a legitimidade das eleições e a paridade de armas entre candidatos.”.

<sup>362</sup> Cfr. GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 271 e 297. Se a AIME tiver como causa de pedir a ocorrência de corrupção, o condenado incidirá na causa de inelegibilidade da alínea “j” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 (cfr. *Ibidem*, p. 300).

<sup>363</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino, *Lei de inelegibilidade comentada* ..., cit., p. 28, grifos do autor. No mesmo sentido, cfr. GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 274; e LEITE FILHO, José; GUIMARÃES JÚNIOR, Juraci, *Reforma eleitoral: comentários à Lei n.º 12.034/2009, comentários à Lei Complementar n.º 135/2010*, 1ª ed., Leme, Imperium Editora, 2011, pp. 272-273.

<sup>364</sup> Cfr. GOLAMBIUK, Paulo Henrique, “A evolução da ação de investigação judicial eleitoral e a atual posição preferencial que ostenta no combate aos abusos praticados frente aos demais instrumentos existentes no ordenamento”, in FUX, Luiz *et al.* (coord.), *Direito Processual Eleitoral*, Tratado de Direito Eleitoral, vol. 6, Belo Horizonte, Forum, 2018, pp. 183-187.

do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, aborda uma outra categoria típica de atividade ilícita não contida nas inelegibilidades das alíneas “d” e “h”, referente à *utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social*<sup>365</sup>. Nesta senda, se a situação concreta demonstrar esse tipo de prática ilícita e, mais importante, se não for possível compreender os fatos no contexto de abuso de poder político ou econômico, somente através da sanção aplicada na AIJE é que se poderá configurar a inelegibilidade do agente, o que demonstra, no particular, sua relativa autonomia em face das outras hipóteses de inelegibilidade.

É certo, no entanto, que a descrição da inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990 e a redação das alíneas “d” ou “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, se referem, todas, a um semelhante objeto fático, consistente na prática do *abuso de poder econômico ou político*, de modo que pode haver sobreposição de causas de impedimento ao exercício da capacidade eleitoral passiva do cidadão. É nesse contexto que a doutrina e jurisprudência terminam por aplicar, equivocadamente, as mencionadas causas de inelegibilidade em conjunto, como se fossem uma única hipótese de impedimento<sup>366</sup>.

O que ocorre, em verdade e a rigor, é a incidência autônoma e independente, embora concomitante, de cada uma das espécies de inelegibilidade. A pessoa que praticou abuso de poder econômico ou político numa eleição e que foi condenado na “sanção de inelegibilidade” na AIJE, incide em duas causas de inelegibilidade: uma descrita na alínea “d” ou “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, de forma indireta, em razão da decisão condenatória na AIJE; e a outra, a sanção de inelegibilidade do art. 22, XIV, da mesma lei, havendo dois planos de aplicação jurídica distintos para incidência das inelegibilidades, sem e com natureza sancionatória.

Essa compreensão, que justifica a natureza de sanção e a aplicação autônoma da inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, não impede que se reconheça que essa causa de inelegibilidade tem diminuta incidência isolada, eis que, ao se comparar o objeto de sua disposição normativa com os das alíneas “d” ou “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, apenas na

---

<sup>365</sup> Para PAULO HENRIQUE GOLAMBIUK, o uso indevido dos meios de comunicação social é uma “*causa exclusiva*” da AIJE (cfr. “A evolução da ação de investigação judicial eleitoral ...”, cit., p. 183, grifos do autor).

<sup>366</sup> Nesse sentido, a doutrina de JOSÉ JAIRO GOMES: “No tocante à *inelegibilidade-sanção*, sua arguição no processo de registro de candidatura se dá com fulcro no artigo 1º, *d* e *h*, da LC n.º 64/90. Entretanto, é mister que já tenha sido constituída anteriormente, em outro processo. A inelegibilidade-sanção funda-se nos arts. 19 e 22, XIV, da LC n.º 64/90, é consequência da comprovação da prática de abuso de poder e deve ser constituída no bojo da ação de investigação judicial eleitoral – AIJE prevista no artigo 22 da LC n.º 64/90.” (*Direito Eleitoral ...*, cit., p. 335, grifos do autor). Na jurisprudência, o TSE, no REspe n.º 283-41, pss. de 19/12/2016, enquadrou a situação de candidato condenado em AIJE na alínea “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990; e o STF, no RE n.º 929.670, j. 1º/3/2018, DJe de 12/4/2019, fixou a seguinte tese de repercussão geral: “A condenação por abuso do poder econômico ou político em ação de investigação judicial eleitoral transitada em julgado, ex vi do art. 22, XIV, da LC n.º 64/90, em sua redação primitiva, é apta a atrair a incidência da inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea d, na redação dada pela LC n.º 135/2010, aplicando-se a todos os processos de registro de candidatura em trâmite”.



hipótese de a causa de pedir da AIJE versar, exclusivamente, sobre “utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social”, sem conotação de abuso de poder econômico ou político, é que se aplicará unicamente a inelegibilidade do art. 22, XIV<sup>367</sup>.

Nessa perspectiva, considerando que a condenação na “sanção de inelegibilidade” (art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990) também enseja, em regra, a ocorrência de uma inelegibilidade típica do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 (alíneas “d” ou “h”), em que pese importante esta discussão acadêmica, será desnecessário perquirir, na prática judiciária, sobre a natureza jurídica sancionatória das diferentes causas de inelegibilidade e sua repercussão para fins de restrição à elegibilidade. Em termos concretos, basta que se aplique o regime jurídico pertinente às inelegibilidades do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, as quais, por não ostentarem caráter sancionatório estrito, podem atingir mais facilmente as situações jurídicas dos cidadãos.

Registre-se, por fim, que não se advoga, no contexto normativo atual, a inutilidade da AIJE e da sanção de inelegibilidade estabelecida no art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990. Isso porque a AIJE continua sendo uma das principais ações judiciais eleitorais que tutelam a regularidade das eleições, impedindo, com a aplicação da sanção de inelegibilidade, que o autor de abuso de poder político ou econômico possa ser votado em eleição futura<sup>368</sup>. O que se aponta, numa perspectiva de interpretação do ordenamento jurídico vigente, é tão somente a circunstância de a pessoa punida na sanção de inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990 fatalmente também incidir nas alíneas “d” ou “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, o que reduz a importância jurídica das discussões teóricas sobre a inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990.

Sugere-se, *de lege ferenda*, como medida de aperfeiçoamento da legislação eleitoral e considerando a natureza geral não sancionatória da inelegibilidade, a exclusão da “sanção de inelegibilidade” do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, e sua substituição por outras penalidades, como a multa eleitoral, de modo a permitir o processamento da AIJE contra o autor do abuso que não seja candidato na eleição e, em caso de sua condenação, a possível incidência reflexa das causas de inelegibilidade das alíneas “d” ou “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990.

---

<sup>367</sup> Para RODRIGO LÓPEZ ZILIO, sempre haverá a configuração da alínea “d” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 em caso de condenação na AIJE por utilização indevida dos meios de comunicação, que constitui apenas uma das espécies de condutas reveladoras do abuso de poder (*Direito Eleitoral ...*, cit., pp. 249-250). Também assim decidiu o TSE no RO n.º 971-50, pss. de 2/10/2014: “Por interpretação lógica e sistemática de dois dispositivos da mesma lei, a condenação fundamentada exclusivamente na hipótese de uso indevido dos meios de comunicação, com fundamento no art. 22, XIV, da LC n.º 64/90, atrai a incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, d.”.

<sup>368</sup> Nas demais ações eleitorais que podem ser intentadas contra o terceiro (não candidato) que praticou a conduta ilícita, v. g., as infrações dos arts. 41-A e 73 ss., LE, apenas são previstas, como punições eleitorais, a aplicação de multa ou determinação de abstenção da prática abusiva.

## 5.2 Aplicação retroativa das hipóteses de inelegibilidade da LC n.º 64/1990

Esclarecidos o caráter não sancionatório das causas de inelegibilidade do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, a natureza de sanção da hipótese do art. 22, XIX, da mesma LC, e as diferenças de regimes jurídicos aplicáveis, mostra-se importante, como decorrência direta dessa discussão, analisar a possibilidade de uma causa de inelegibilidade incidir retroativa ou retrospectivamente a fatos ocorridos antes de sua entrada em vigor no ordenamento positivo.

A celeuma não é recente. Desde a promulgação da LC n.º 64/1990, o assunto foi objeto de intenso questionamento jurídico, sendo sacramentada pelo STF, no já referido MS n.º 22.087, j. 28/3/1996, DJ de 10/5/1996, a possibilidade de aplicação retroativa das normas que tratam de inelegibilidades, considerando que não constituem sanção jurídica. Com a edição da Lei da Ficha Limpa (LC n.º 135/2010), que instituiu novas causas de inelegibilidade, estabeleceu um período comum de 8 (oito) anos de duração dos impedimentos<sup>369</sup>, e fixou, para alguns deles, o momento de início a partir da decisão judicial colegiada, novos e calorosos debates foram retomados sobre a permissão da aplicação retroativa da inelegibilidade.

Nessa discussão, há duas questões fundamentais que devem ser apreciadas: (i) a incidência de uma causa de inelegibilidade criada pela LC n.º 135/2010, e inserida no rol do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, a uma situação fática ou jurídica anterior à lei e que, obviamente, não era identificada como inelegibilidade<sup>370</sup>; e (ii) a aplicação das alterações normativas sobre o termo inicial e o aumento do prazo da inelegibilidade com relação a fatos passados que já eram tipificados como inelegibilidade pela legislação anterior, diferenciando os casos das inelegibilidades contidas no art. 1º, I<sup>371</sup>, e a do art. 22, XIV, ambos da LC n.º 64/1990.

Com a ressalva novamente de que a doutrina e jurisprudência nem sempre apreciam a temática de acordo com a apontada distinção, as atuais soluções jurídicas não se mostram integralmente corretas numa concepção técnica coerente da teoria da elegibilidade.

Para a teoria clássica, defende-se a aplicação retroativa (ou retrospectiva) do ato normativo que tipifica as causas de inelegibilidade, sob o argumento de que a inelegibilidade,

---

<sup>369</sup> A LC n.º 135/2010 não alterou, no art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, o conteúdo das alíneas “a” (inabilitáveis e analfabetos) e “i” (diretor, administrador ou representante de instituição financeira objeto de liquidação), que não preveem, como já afirmado, prazos fixos para encerramento da inelegibilidade.

<sup>370</sup> São as hipóteses das alíneas “j”, “k”, “l”, “m”, “n”, “o”, “p” e “q”, do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, bem assim com relação a alguns dos novos crimes listados na alínea “e”.

<sup>371</sup> É o que se verifica com as alíneas “c”, “d”, “e”, “f”, “g” e “h”, do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, que tiveram nova redação dada LC n.º 135/2010.

em qualquer das hipóteses legais, não tem natureza sancionatória e, portanto, não tem sentido impedir sua incidência pretérita, bem assim considerando o disposto no § 9º do art. 14 da CF/88 que faz alusão à verificação da vida pregressa do cidadão na instituição de inelegibilidades.

Em oposição, os críticos alegam que a retroatividade afronta a coisa julgada e a segurança jurídica dos cidadãos, que sequer podem ter a certeza das consequências jurídicas dos atos praticados antes da edição da lei que criou as inelegibilidades ou modificou as que já existiam. Sustentam, considerando a natureza jurídica de sanção de parte das inelegibilidades da Lei da Ficha Limpa, que é impossível atribuir-lhes efeitos sobre atos jurídicos passados, porquanto a penalidade inexistia à época da prática dos fatos reputados ilícitos ou, se existente, previa um tempo menor de extensão do impedimento à elegibilidade.

Com efeito, LUIZ VIANA QUEIROZ, ao comentar a decisão do STF que declarou a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, anota que há situações em que “a inelegibilidade é um efeito sancionatório pela prática de ato ilícito eleitoral”<sup>372</sup> e, por consequência, não seria possível a sua aplicação retroativa para aumentar o *quantum* do período de inelegibilidade em razão de condenação judicial ocorrida antes da entrada em vigor da Lei da Ficha Limpa, porquanto haveria flagrante ofensa à coisa julgada. Já ADRIANO SOARES DA COSTA, em que pese não aludir diretamente ao debate sobre a natureza jurídica de sanção da inelegibilidade, afirma que tanto as normas que criam condições de elegibilidade como as que instituem causas de inelegibilidade não podem ser aplicadas a fatos anteriores que já se consumaram, sob pena de ofensa aos princípios da dignidade da pessoa humana e da segurança jurídica<sup>373</sup>.

Os argumentos críticos não convencem, tratando-se, em verdade, de meras manifestações apaixonadas em prol de uma causa específica, consistente no afastamento ou redução da eficácia das inelegibilidades, sem o devido embasamento jurídico. Já os fundamentos expostos pela teoria tradicional são parcialmente corretos e carecem de aperfeiçoamento, dada a natureza de sanção da inelegibilidade do art. 22, XIV, LC n.º 64/1990.

Ora, não há dúvida de que o direito à elegibilidade é sempre analisado na perspectiva de uma eleição específica. A pessoa é elegível para um determinado pleito eleitoral e deve cumprir os pressupostos gerais da elegibilidade exigidos para ser candidato na eleição, quando da apresentação de seu pedido de registro de candidatura. Por essa razão, é fundamental aos atores do processo eleitoral conhecer e cumprir o marco legislativo vigente ao tempo da

---

<sup>372</sup> “Lei da Ficha Limpa e respeito à coisa julgada” ..., cit., p. 30.

<sup>373</sup> Cfr. *Instituições de Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 204-214.

eleição<sup>374</sup>, que indicará as condições de elegibilidade que precisam ser atendidas e as inelegibilidades que não podem ser configuradas pelos candidatos.

Com base nessa concepção, explicam JOSÉ LEITE FILHO e JURACI GUIMARÃES JUNIOR, sobre o tema, que “não há aplicação retroativa da lei, mas tão-somente eficácia imediata, pois o pedido de registro de candidatura – momento em que se afere a presença das condições de elegibilidade e inelegibilidade – é posterior à promulgação da lei”<sup>375</sup>. Em igual contexto, EDSON RESENDE DE CASTRO aduz que a lei complementar que cria ou altera inelegibilidades não pretende transformar fatos passados em ilícitos, mas, “para as candidaturas que se apresentarem após a vigência e aplicabilidade da lei nova, isto sim, eles são considerados nos seus efeitos futuros, se ainda não ultrapassado o prazo de cessação do impedimento consignado na lei”<sup>376</sup>.

Nesse sentido, considerando a legitimação constitucional para que as causas de inelegibilidade apreciem a vida pregressa do cidadão, nos termos do § 9º do art. 14 da Constituição Federal, é evidente que a inelegibilidade pode alcançar fatos que ocorreram em momentos anteriores a sua positivação no ordenamento jurídico, abarcando situações merecedoras da proteção estatal em favor da legitimidade e moralidade das eleições.

Desta forma, não é correta a assertiva de WALBER DE MOURA AGRA de que “ao acrescentar [a LC n.º 135/2010] novos requisitos ao registro de candidatura, perpetrou-se um retorno normativo ao passado, modificando-se fatos realizados e efeitos produzidos”<sup>377</sup>. Na realidade, não houve nenhuma alteração nas relações jurídicas estabelecidas nos registros de candidatura apreciados em eleições pretéritas, porquanto a legislação nova somente passou a incidir para regular os novos requerimentos de candidatura. Ou seja, o que fez a nova Lei das Inelegibilidades foi apenas considerar os fatos ocorridos anteriormente ao início de sua vigência para fins de avaliação do atendimento dos pressupostos gerais de elegibilidade nas eleições subsequentes, situação que não implica em retroatividade indevida.

A rigor, inclusive, não se deve falar em retroação da norma, mas numa situação de retrospectividade ou, nas palavras de JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO, de retroactividade

---

<sup>374</sup> Deve ser obedecido ainda o princípio da anualidade eleitoral, previsto no art. 16, CF/88, pelo qual se impõe o prazo mínimo de 1 (um) ano para que se possa aplicar a lei que alterar o processo eleitoral. Ressalte-se, conforme art. 2º da EC n.º 107/2020, que esse princípio foi expressamente afastado quanto às alterações implementadas nas datas e prazos da eleição de 2020.

<sup>375</sup> *Reforma eleitoral ...*, cit., p. 251. No mesmo sentido, cfr. KIM, Richard Pae, “Elegibilidade, condições de elegibilidade, inelegibilidade ...” ..., cit., p. 127.

<sup>376</sup> *Curso de Direito Eleitoral ...*, cit., p. 151.

<sup>377</sup> *Temas Polêmicos do Direito Eleitoral ...*, cit., p. 26.

inautêntica<sup>378</sup>, que se verifica quando a “norma jurídica atribui efeitos futuros a situações ou relações já existentes”<sup>379</sup>, como sói ocorrer, por exemplo, nas alterações normativas nos estatutos jurídicos dos servidores públicos e nas regras de previdência social<sup>380</sup>.

Poder-se-ia cogitar em ofensa ao princípio da segurança jurídica pela aplicação retroativa da inelegibilidade? Também não, por uma simples razão. O princípio da segurança jurídica tem campo de aplicação diverso e visa, em suma, a garantir ao cidadão a estabilidade e previsibilidade das decisões judiciais que tratem de temáticas idênticas ou semelhantes<sup>381</sup>. No que concerne ao tema, a jurisprudência prevalente do TSE e do STF se direciona, desde logo após a promulgação da LC n.º 64/1990, pela admissão de incidência da inelegibilidade a situações passadas<sup>382</sup>, do que se conclui que a manutenção desse entendimento quando do julgamento pelo STF da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, em fevereiro de 2012, em nada afetou a segurança jurídica dos cidadãos.

Como informado, a inelegibilidade não se trata, nas hipóteses do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, de uma sanção concreta que se aplica pela prática de um ato ilícito. O impedimento constitui apenas um efeito indireto de outro ato ou fato jurídico, por exemplo, a decisão judicial que condenou o indivíduo à cassação de seu diploma pela prática de condutas vedadas aos agentes públicos na campanha eleitoral. Esse ato condenatório é que tem a marca de sanção, que jamais poderá ser aplicado retroativamente, mas não a inelegibilidade, que é apenas um efeito potencial dessa condenação, caso o cidadão deseje concorrer numa futura eleição.

---

<sup>378</sup> Cfr. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2003, pp. 261-262. Para o renomado jurista português, na retroatividade inautêntica, não há, de partida, infringência aos princípios da segurança e da confiança jurídicas, porquanto “a nova regulação jurídica não pretende substituir *ex tunc* a disciplina normativa existente” (*Ibidem*, p. 262, grifos do autor), mas apenas dispor sobre novos e distintos efeitos para situações passadas, a serem gerados a partir da vigência do novo ato normativo.

<sup>379</sup> KIM, Richard Pac; SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton, “Inelegibilidade e a lei da ficha limpa: consequências do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (ADC 29 e 30 e da ADIN 4.578)”, in CAGGIANO, Monica Herman (org.), *FICHA limpa: impacto nos tribunais ...*, cit., p. 80.

<sup>380</sup> A situação também se assemelha aos concursos para ocupação de cargos públicos efetivos e às licitações públicas para contratação de bens e serviços pelo Estado. Nestes casos, o edital de abertura do certame é que indicará os requisitos para o cidadão ou a empresa concorrerem, sendo permitida a previsão de cláusulas indicativas de proibições relativas a fatos passados, como a vedação de que pessoas com condenações criminais ou empresas que tenham sido condenadas por ato afrontoso ao erário possam participar das concorrências, independentemente de existirem tais vedações na época de ocorrência dos fatos ilícitos.

<sup>381</sup> Na lição de ALEXANDRE LUIS MENDONÇA ROLLO, “o princípio em questão visa atribuir estabilidade às relações jurídicas constituídas sob sua égide, gerar certeza quanto à validade dos efeitos decorrentes de atos praticados de acordo com esses mesmos precedentes e preservar, assim, em respeito à ética do direito, a confiança dos cidadãos nas ações do Estado” (“Princípios de direito eleitoral e hermenêutica eleitoral”, in GUILHERME, Walter de Almeida *et al.* (coord.), *Direito eleitoral e processual eleitoral ...*, cit., p. 59).

<sup>382</sup> Cfr. no TSE, REspe n.º 9.702, pss. de 8/9/1992 e o REspe n.º 10.138, pss. de 17/9/1992; e no STF, o MS n.º 22.087, j. 28/3/1996, DJ de 10/5/1996.

Vale anotar ainda que a Lei da Ficha Limpa estabeleceu, em seu art. 3º, que os “recursos interpostos antes da vigência desta Lei Complementar poderão ser aditados para o fim a que se refere o *caput* do art. 26-C da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990”. Esse art. 26-C, por sua vez, prevê a possibilidade de se determinar a suspensão da inelegibilidade no recurso contra a decisão do órgão colegiado judicial que ensejou o impedimento, demonstrando a intenção clara do legislador (e da lei) de que as situações pretéritas à LC n.º 135/2010 devem ser abrangidas pelo novo ato normativo.

Desconsiderada, portanto, a natureza sancionatória das causas de inelegibilidade do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, cai por terra qualquer argumento que impeça a aplicação de uma nova causa de inelegibilidade criada pela Lei da Ficha Limpa às situações fáticas que ocorreram anteriormente à entrada em vigor do ato normativo. Em ilustração, a alínea “o” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 estipula como inelegíveis “os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão”, de modo que, desde as eleições de 2012<sup>383</sup>, uma pessoa que haja sido demitido nestas circunstâncias, até 8 (oito) anos antes do pleito eleitoral, incide na aludida hipótese de inelegibilidade e não poderá ser candidato.

De outro vértice, se o fato pretérito ensejar a configuração de uma causa de inelegibilidade que fora apenas modificada pela LC n.º 135/2010, isto é, uma espécie que já existia formalmente na LC n.º 64/1990, a mesma solução anotada anteriormente será aplicada com relação às hipóteses do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, considerando a ausência de caráter sancionatório nestes impedimentos. Como dito, não há direito adquirido à elegibilidade, devendo o cidadão, em cada pleito eleitoral, cumprir os requisitos objetivos e não incidir nos impedimentos então vigentes, sendo certo, assim, que serão aplicados os novos marcos temporais definidos na Lei da Ficha Limpa para início, duração e fim do impedimento, independentemente da época de ocorrência do fato ilícito que, mediatemente, acarretou o surgimento das inelegibilidades contidas no rol do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990<sup>384</sup>.

---

<sup>383</sup> Em que pese a Lei da Ficha Limpa tenha entrado em vigor em 7/6/2010, o STF decidiu no RE n.º 633.703, j. 23/3/2011, DJe de 18/11/2011, que as alterações produzidas pela referida Lei não poderiam ser aplicadas para as eleições de 2010, por ofensa ao princípio da anualidade eleitoral. Em posição crítica a essa decisão, cfr. LEITE FILHO, José; GUIMARÃES JÚNIOR, Juraci, *Reforma eleitoral ...*, cit., pp. 244-249.

<sup>384</sup> RODRIGO TENÓRIO ensina que a aplicação retrospectiva da Lei da Ficha Limpa não afeta o *ato jurídico perfeito*, pois “nenhum registro será desconstituído pela LC 135/2010” (*Direito Eleitoral ...*, cit., p. 125); o *direito adquirido*, visto que “não existe ... direito adquirido a regime jurídico” (*Ibidem*, p. 126); e a *coisa julgada*, posto que “não há, nos estreitos limites dos pedidos de registro, novo julgamento de causa já julgada” (*Ibidem*, p. 127). Em sentido contrário, destacando que a LC n.º 135/2010 ofendeu o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, cfr. AGRA, Walber de Moura, *Temas Polêmicos do Direito Eleitoral ...*, cit., pp. 27-29.

No que se refere à retroação das alterações normativas efetuadas na inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, o STF, no RE n.º 929.670, j. 1º/3/2018, DJe de 12/4/2019, apontando a suposta não configuração de sanção para este impedimento, decidiu como admissível a ampliação do prazo da inelegibilidade estabelecido no regramento anterior, que era de 3 (três) anos após a eleição em que ocorreu o ilícito. Em outras palavras, mesmo se a condenação em AIJE na sanção de inelegibilidade tivesse ocorrido antes da LC n.º 135/2010, este novo ato legislativo deve ser aplicado para impedir a candidatura, durante o prazo de até 8 (oito) anos depois da eleição em que se verificou o ilícito, ainda que ultrapassado o termo de 3 (três) anos então fixado no dispositivo legal modificado.

Essa posição jurisprudencial é aplaudida por toda a doutrina clássica, mas, com a devida vênia, o fundamento principal adotado na decisão do STF não procede. Consoante afirmado, a espécie de inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, ostenta nítida natureza de sanção jurídica, pois decorre diretamente da sentença judicial proferida em AIJE, que condenou o indivíduo na sanção de inelegibilidade, e não de uma das hipóteses previstas no art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, cuja base de incidência é o ato decisório (judicial, administrativo ou político) que aplicou as punições específicas correspondentes ao fato ilícito.

Desse modo, especificamente no tocante ao art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, a retroatividade se mostra indevida, já que a inelegibilidade fora fixada por decisão judicial em AIJE, que era explícita quanto aos termos iniciais e finais de fruição do impedimento, sendo correta a assertiva de ADRIANO SOARES DA COSTA, nessa questão, de que “a lei nova que amplie a sanção de inelegibilidade, passando de três para oito anos a sua extensão temporal, não pode, sob pena de retroagir e ferir a coisa julgada, ser aplicada a casos passados”<sup>385</sup>.

Sem embargo da apreciação acadêmica do tema, na atividade judicante concreta, será possível aplicar retroativamente a LC n.º 64/1990 para a maioria das situações que configurar a inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, mas utilizando-se de fundamentação jurídica diversa daquela apresentada pela doutrina e jurisprudência tradicionais.

Isso porque, conforme já assinalado, a cominação da sanção de inelegibilidade do inciso XIV do art. 22 da LC n.º 64/1990 pode também ensejar a incidência das inelegibilidades das

---

<sup>385</sup> *Instituições de Direito Eleitoral ...*, cit., pp. 211-212. Registre-se que, não obstante a atual posição consolidada pela possibilidade de retroatividade da LC n.º 64/1990, o TSE já decidiu pelo não cabimento dessa retroação, com base no princípio da segurança jurídica, conforme RO n.º 2544-32, pss. de 30/9/2010.

alíneas “d” ou “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990<sup>386</sup>. Há, em tais situações, uma dupla incidência em hipóteses de inelegibilidade, de forma que a condenação em AIJE na sanção de inelegibilidade ocorrida anteriormente à Lei da Ficha Limpa pode implicar na configuração de uma das mencionadas alíneas do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, sobre as quais se admite a retrospectividade. Em síntese, se o fato que gerou a condenação na sanção de inelegibilidade enseja também a configuração de uma das causas das alíneas “d” ou “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, será possível a aplicação da Lei nova a fatos anteriores a sua vigência.

Deve-se admitir, de certo modo, que a solução apresentada vai ao encontro do preconizado pela teoria clássica da elegibilidade. Todavia, diferentemente da posição tradicional, a argumentação ora esposada reconhece, como tem de ser, a natureza sancionatória da inelegibilidade do inciso XIV do art. 22 da LC n.º 64/1990 e apresenta fundamentos jurídicos mais adequados para justificar a incidência retroativa da Lei da Ficha Limpa, tendo por norte a finalidade de concretizar os valores expostos no art. 14, § 9º, CF/88.

### **5.3 Compatibilidade da inelegibilidade com o princípio da presunção de inocência**

A Lei da Ficha Limpa, no escopo de tornar mais efetiva a proteção à regularidade das eleições, consignou, nas causas de inelegibilidade relacionadas à prática de atos ilícitos, identificadas no art. 1º, I, alíneas “d”, “e”, “h”, “j”, “l”, “n” e “p”, e no art. 22, XIV<sup>387</sup>, da LC n.º 64/1990, que o obstáculo à elegibilidade se inicia a partir da decisão condenatória proferida por órgão judicial colegiado<sup>388</sup>, no exercício de competência originária ou recursal<sup>389</sup>, não sendo necessário aguardar o trânsito em julgado da condenação, o que ocorria no regime anterior.

---

<sup>386</sup> Ressalva-se apenas a condenação em AIJE com fundamento no desvio ou abuso de poder dos meios de comunicação, situação que, a depender das circunstâncias fáticas, pode não se enquadrar no conceito de abuso de poder econômico ou político, que é objeto das alíneas “d” ou “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990.

<sup>387</sup> Para esta causa de inelegibilidade, conforme prevê o art. 15 da LC n.º 64/1990.

<sup>388</sup> Observe-se que esse ponto de partida dos efeitos da inelegibilidade, referente à decisão judicial colegiada, não se confunde, em regra, com o marco inicial de contagem do prazo de 8 (oito) anos de duração do impedimento, que é estabelecido da seguinte forma: (i) para os casos do art. 1º, I, alíneas “d”, “h” e “j”, e do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, o termo inicial do prazo é o dia da eleição em que o ilícito se configurou (Súmulas n.ºs 19 e 69 do TSE); (ii) com relação às alíneas “e” e “l” do art. 1º, I, o prazo começa após o cumprimento da pena estabelecida; e (iii) quanto às inelegibilidades do art. 1º, I, “n” e “p”, tanto o começo da fruição da inelegibilidade como o termo de início da cômputo do prazo será a data da condenação judicial colegiada ou do trânsito em julgado.

<sup>389</sup> O TSE entende também que o Tribunal do Júri, composto por cidadãos para julgamento dos crimes dolosos contra a vida, é “órgão colegiado soberano, integrante do Poder Judiciário” (RO n.º 2634-49, pss. de 11/11/2014), resultando possível a incidência, a partir de condenação desse órgão, da inelegibilidade da alínea “e” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990. Todavia, a doutrina aponta que o motivo de se exigir a decisão de um órgão colegiado na Lei da Ficha Limpa “está diretamente ligada à necessidade de um processo de amadurecimento da decisão que será proferida” (JORGE, Flávio Cheim *et al.*, *Curso de direito eleitoral* ..., cit., p. 138), o que não se verificaria nos



A apreciação doutrinária e jurisprudencial sobre a constitucionalidade dessa regra, em cotejo com o princípio constitucional da presunção de inocência (ou da não culpabilidade penal) previsto no art. 5º, LVII, CF/88<sup>390</sup>, sempre gravitou em torno das considerações sobre a natureza sancionatória ou não da inelegibilidade. Alegava-se que se a inelegibilidade fosse considerada uma sanção contra o cidadão, deveria ser aplicada somente após esgotados todos os recursos possíveis, para se evitar uma injustiça contra a pessoa que disputa a eleição<sup>391</sup>. Caso contrário, prevalecendo a ideia de que a inelegibilidade consistia apenas num estado jurídico de impedimento ao exercício da capacidade eleitoral passiva, seria despidianda qualquer discussão sobre o momento inicial de sua incidência<sup>392</sup>.

Ocorre que, diferentemente do exame acerca da aplicação de uma causa de inelegibilidade a fatos pretéritos a sua vigência normativa, temática essencial na teoria da elegibilidade, o debate sobre a eventual ofensa que o marco inicial do impedimento a partir da decisão judicial colegiada implica ao princípio da presunção de inocência não constitui questão inerente e fundamental à estruturação da teoria da elegibilidade ou da inelegibilidade.

Isso porque coexistem, sem nenhuma mácula ou desarmonia sistêmica, causas de inelegibilidade que têm como fato gerador uma situação definitiva de condenação pela prática do ato ilícito, por exemplo, a alínea “g” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 (rejeição de contas do gestor público por decisão irrecorrível do órgão competente<sup>393</sup>) e outras decorrentes de situações de ausência de definitividade da condenação, o que se verifica na maioria das hipóteses criadas ou alteradas pela Lei da Ficha Limpa<sup>394</sup>.

---

casos do Tribunal do Júri e do julgamento colegiado da Lei n.º 12.694/2012 (crimes praticados por organizações criminosas), sendo necessário que houvesse uma apreciação do Juízo recursal nessas demandas. Discorda-se dessa posição porque a dicção da norma da LC n.º 64/1990 é clara em exigir somente o julgamento por órgão judicial colegiado para fazer incidir a inelegibilidade, não se fazendo referência ao grau de jurisdição.

<sup>390</sup> “Art. 5º (...) LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória”.

<sup>391</sup> Cfr. COSTA, Tito, *Recursos em matéria eleitoral*, 9ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2010, pp. 243-244.

<sup>392</sup> Vide trecho do voto do Min. JOAQUIM BARBOSA na ADI n.º 4.578 e ADCs n.ºs 29 e 30, j. 16/2/2012, DJe de 29/6/2012: “Porque não são penas, as inelegibilidades não guardam pertinência com o princípio da presunção de inocência, isto é, não exigem, para a sua configuração, que se dê margem a especulações de caráter subjetivo a respeito do fato que as gerou. A inelegibilidade não constitui uma repercussão prática da culpa ou do dolo do agente político, mas apenas a reprovação prévia, anterior e prejudicial às eleições, do comportamento objetivamente descrito como contrário às normas da organização política.”

<sup>393</sup> Para estudo específico sobre a inelegibilidade da alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC n.º 64/90, cfr. MELLO, Ruy Nestor Bastos; MAGALHÃES, Jarbas Santana, “A inelegibilidade da rejeição de contas dos gestores públicos: incidência da inelegibilidade na hipótese de rejeição das contas de gestão dos chefes do Poder Executivo pelos tribunais de contas”, in Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, *Revista Populus*, vol. 2, Salvador, 2016, pp. 139-168. Disponível em <<http://eje.tre-ba.jus.br/mod/page/view.php?id=221>>, acesso em 22/5/2020.

<sup>394</sup> Nada impede, outrossim, que a lei eleitoral imponha o trânsito em julgado para o surgimento de outras consequências jurídicas, como se verifica no art. 216, CE, que exige a definitividade, no âmbito eleitoral, da decisão procedente no RCED para que possa acarretar a cassação do diploma do candidato eleito.

Em verdade, a análise sobre o caráter de sanção da inelegibilidade não tem nenhuma relação com a definição do momento de sua incidência no mundo real e é, igualmente, uma questão sem pertinência ao estudo da aplicação do princípio de inocência na teoria da elegibilidade. Em outros termos, mesmo que se admita que toda inelegibilidade implica na ideia de pena – o que é incorreto, como afirmado – ainda assim será possível antecipar o início dos efeitos da restrição ao direito de ser votado para um marco anterior ao do trânsito em julgado do ato condenatório que deu origem à inelegibilidade, desde que devidamente justificado por outros direitos, valores e interesses constitucionais<sup>395</sup>.

Destarte, a temática sobre a compatibilidade da inelegibilidade com o princípio da presunção de inocência se mostra relevante não para compreender os contornos gerais da teoria da elegibilidade, mas apenas para discernir sobre a possibilidade concreta de uma causa de inelegibilidade, de origem judicial (art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990) ou a título de efeito indireto (alíneas do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990), incidir sem que o seu ato originador, de natureza condenatória, tenha se tornado definitivo. E, para verificar a constitucionalidade desse marco temporal normativo, é preciso que o intérprete avalie, tão somente, duas circunstâncias: (i) se o princípio da não culpabilidade se irradia para todo o ordenamento jurídico ou se deve ser aplicado apenas no âmbito do Direito Penal; e (ii) se o *discrímen* utilizado pelo legislador para fixar o momento de surgimento do impedimento à elegibilidade tem respaldo constitucional, especialmente considerando a aplicação dos princípios da proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais, da razoabilidade e da proporcionalidade.

### **5.3.1 Vinculação do princípio da presunção de inocência ao Direito Penal**

Convém relembrar, inicialmente, que o STF julgou improcedente a ADPF n.º 144, j. 6/8/2008, DJe de 26/2/2010, em que se buscou permitir à Justiça Eleitoral, tendo em vista a alegada auto aplicabilidade do § 9º do art. 14 da CF/88, indeferir pedidos de registro de candidatura de cidadãos que estivessem, entre outras situações, na condição de réus em processos judiciais, independentemente de existir condenação com o trânsito em julgado. Um dos fundamentos adotados na decisão foi de que o princípio da presunção da inocência criminal

---

<sup>395</sup> Nessa ordem de ideias, veja-se que RUI STOCO e LEANDRO DE OLIVEIRA STOCO, embora não concordem com a aplicação retroativa das inelegibilidades cominadas da Lei da Ficha Limpa, por ostentarem a natureza de sanção (cfr. *Legislação eleitoral interpretada ...*, cit., pp. 227-229), admitem a constitucionalidade do marco inicial da inelegibilidade a partir da decisão colegiada não transitada em julgado (cfr. *Ibidem*, pp. 229-232).

deveria ser aplicado também na seara eleitoral, “**impedindo**, desse modo, que situações processuais **ainda não definidas** por sentenças **transitadas** em julgado **provocuem a inelegibilidade** dos cidadãos **ou obstem** candidaturas para mandatos eletivos”<sup>396</sup>.

Posteriormente, contudo, na decisão que declarou a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa (ADI n.º 4.578 e ADCs n.ºs 29 e 30, j. 16/2/2012, DJe de 29/6/2012), o STF mudou seu posicionamento, afirmando ser inadmissível estender, em toda a sua configuração, a aplicação do princípio da não culpabilidade penal a outros ramos do Direito, notadamente o Eleitoral, sendo então reputadas constitucionais as causas de inelegibilidade que estabelecem como marco inicial de sua incidência a decisão proferida por órgão judicial colegiado<sup>397</sup>.

A propósito do tema, permita-se transcrever manifestação em que o autor da dissertação defende a correção dessa novel posição do STF, justificando não se tratar de mutação constitucional indevida, cujos argumentos também servem ao presente estudo<sup>398</sup>:

Já com relação à mutação constitucional, é preciso perceber que a declaração de constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, na acepção da não aplicação do princípio da presunção de inocência ao direito eleitoral, levou em consideração, entre outros aspectos, que a decisão adotada na ADPF n.º 144 considerou a então realidade histórica de um regime ditatorial vigente no Brasil até os idos de 1985, buscando notadamente proteger o princípio democrático contra os influxos autoritários de menoscabo aos direitos fundamentais. De outro lado, quando da edição da Lei da Ficha Limpa, já existia uma conscientização social sobre o fortalecimento do regime democrático e se preocupava a sociedade com outras questões importantes do sistema político, especialmente a crise moral de representatividade dos eleitos.

Nesse diapasão, a alteração de entendimento expressado pelo Supremo Tribunal Federal mostrou-se justificada pela imposição do cânone interpretativo

---

<sup>396</sup> Trecho do voto do Min. Rel. CELSO DE MELLO no julgamento da ADPF n.º 144, grifos no original.

<sup>397</sup> Em posição crítica ao entendimento do STF e, portanto, favorável à aplicação do princípio da presunção de inocência na seara eleitoral, cfr. ROCHA, Virgínia Afonso de Oliveira Moraes da; BITTENCOURT, Mateus Salles, “A presunção de inocência no Brasil contemporâneo: aspectos eleitorais e criminais”, in FUX, Luiz *et al.* (coord.), *Elegibilidade e inelegibilidades* ..., cit., pp. 330-337.

<sup>398</sup> MELLO, Ruy Nestor Bastos, “O ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal em face do Poder Legislativo: identificação de limites e análise crítica de decisões sobre a reforma política”, relatório apresentado em 4/10/2018, referente à disciplina Direito Constitucional, sob a regência do Professor Doutor CARLOS BLANCO DE MORAIS, como requisito de avaliação parcial no curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, Especialidade de Ciências Jurídico-Políticas, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, ano letivo 2017/2018, pp. 71-72.

da força normativa da Constituição, visando atualizar a norma aos anseios da sociedade brasileira, eis que se mostrava excessiva a extensão da presunção de inocência para além dos seus limites criminais, posto que impedia a garantia da efetividade dos valores constitucionais de proteção à probidade e moralidade das eleições, considerada a vida pregressa dos candidatos, consoante dicção do artigo 14, § 9º da Constituição.

Além disso, conforme bem salientado pelo Rel. Min. LUIS FUX, ao se buscar a melhor interpretação para a norma que prevê que ‘ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória’, percebe-se que a sua literalidade não comporta interpretação extensiva a outro ramo do direito. Como explicamos nesse trabalho, o limite interpretativo de um enunciado é evidenciado prefacialmente pelo seu próprio conteúdo textual e, no caso em tela, a redação é extremamente objetiva e explícita em apontar que o princípio (ou regra) da não culpabilidade tem eficácia apenas no âmbito criminal.

A mutação constitucional em questão se justificou porque a posição anterior do STF fora adotada com base em outra realidade e, bem assim, em razão de seu equívoco conceitual, eis que a Constituição Federal não autoriza o entendimento de que a presunção de inocência seja expandida, de modo absoluto, a outros âmbitos normativos que não o do direito penal. Apenas se pode admitir uma irradiação de aspectos secundários do aludido princípio, no que toca à produção probatória e ao tratamento do acusado durante o curso do processo judicial, mas não se pode aceitar a exigência do trânsito em julgado como pressuposto para incidência de outras normas jurídicas, especialmente das que tratam do regime de inelegibilidades.

Nessa linha de intelecção, MÁRLON JACINTO REIS assevera, inclusive citando exemplos de decisões judiciais, que o princípio da não culpabilidade não se aplica no domínio dos Direitos Ambiental, do Trabalho e Administrativo, nos quais não se exige que a prova da culpa do infrator esteja acertada com a condenação transitada em julgado<sup>399</sup>. Conclui corretamente o autor que, para fins eleitorais, a condenação criminal mesmo não definitiva “pode validamente

---

<sup>399</sup> Cfr. “O princípio constitucional da proteção ...” ..., cit., pp. 33-35.

constituir um *fato jurídico* apto a produzir efeitos, qual seja, o de fazer presente o risco aos bens jurídicos para os quais a Constituição determina a adoção de postura preventiva”<sup>400</sup>.

Afastada a aplicação irrestrita do princípio da não culpabilidade ao Direito Eleitoral, também é indevido argumentar, como se faz, que apenas não haveria ofensa ao aludido princípio nas causas de inelegibilidade relacionadas aos ilícitos cíveis e, ao contrário, que ele seria infringido quanto à inelegibilidade da alínea “e” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, que se refere à condenação criminal. Ora, em todas as situações, o que se discute pela Justiça Eleitoral é o pedido de registro de candidatura e a eventual incidência de inelegibilidade, ou seja, matéria de natureza eleitoral cível, não relacionada às especificidades dos aspectos condenatórios de uma demanda criminal e da submissão desta ao princípio da presunção de inocência.

Ademais, com relação à causa de inelegibilidade da citada alínea “e”, a exigência do trânsito em julgado da condenação criminal para início do seu curso vai de encontro à própria Carta Magna, que já impôs esse requisito no tocante à suspensão dos direitos políticos resultante de condenação criminal definitiva (art. 15, III, CF/88). Sabe-se que a norma jurídica não contém palavras ou expressões inúteis, de modo que, se fosse exigida a definitividade da decisão judicial condenatória criminal para configuração da inelegibilidade, o marco inicial dos efeitos tanto da inelegibilidade como da suspensão dos direitos políticos seria idêntico, o que tornaria despropositada, de certo modo, a existência de um dos institutos jurídicos<sup>401</sup>.

Não há, portanto, nenhum sentido razoável na interpretação de que o § 9º do art. 14 da CF/88 autoriza a criação de inelegibilidades somente a partir do trânsito em julgado da condenação criminal, uma vez que, “ao determinar no próprio texto constitucional a suspensão dos direitos políticos daquelas pessoas condenadas criminalmente com trânsito em julgado, é evidente que o constituinte não queria que na concreção do art. 14, § 9º, repetisse o legislador essa situação de impedimento”<sup>402</sup>.

Aliado a isso, o princípio da não culpabilidade também não impede, desde que demonstrada a necessidade, a adoção de medidas cautelares pelos juízes criminais, v. g, a

---

<sup>400</sup> “O princípio constitucional da proteção ...” ..., cit., p. 36, grifos do autor.

<sup>401</sup> Apenas haveria diferença quanto ao termo final do prazo da suspensão dos direitos políticos e da inelegibilidade: a primeira, a durar o tempo de cumprimento da pena; a outra, por mais 8 (oito) anos após esse marco. Todavia, para fins de efetividade da aplicação da Lei da Ficha Limpa, o importante foi fixar de logo o surgimento da inelegibilidade a partir da decisão judicial colegiada, evitando-se assim a utilização indevida dos variados instrumentos processuais penais pelos acusados apenas para postergar o início do impedimento.

<sup>402</sup> LEITE FILHO, José; GUIMARÃES JÚNIOR, Juraci, *Reforma eleitoral* ..., cit., p. 237. Em igual entendimento, cfr. TENÓRIO, Rodrigo, *Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 138-139; e RAMOS, André de Carvalho, “Aspectos controvertidos da inelegibilidade prevista na alínea ‘e’ da Lei Complementar n. 64/1990”, in ANPR - Associação Nacional de Procuradores da República (org.), *Pontos Controvertidos sobre a Lei da Ficha Limpa* ..., cit., p. 15.

determinação do sequestro de bens e a decretação de prisões provisória ou preventiva de investigados ou denunciados, sem que haja, pela doutrina, irresignação a respeito da constitucionalidade dessas previsões legais<sup>403</sup>. Enfim, se é possível subtrair a liberdade do cidadão, mesmo no amplo ambiente de garantias do processo penal, nada há de irregular na suspensão temporária da elegibilidade independentemente do trânsito em julgado da condenação que ensejou uma das inelegibilidades do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, ou da que aplicou a sanção de inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990<sup>404</sup>.

### **5.3.2 Constitucionalidade do marco temporal estabelecido para início da inelegibilidade a partir da decisão judicial colegiada**

Toda e qualquer restrição legislativa ou executiva a um direito fundamental precisa respeitar certos postulados instrumentais (ou princípios jurídicos) que servem de paradigma na avaliação da constitucionalidade da norma produzida ou do ato estatal praticado, podendo-se citar, como mais relevantes, os princípios da proteção do núcleo essencial, da razoabilidade e da proporcionalidade<sup>405</sup>. É o que se verifica com relação à instituição de inelegibilidades, que implicam em limitação de parcela dos direitos políticos, os quais ostentam natureza de direitos fundamentais na estrutura do ordenamento jurídico constitucional brasileiro.

Já se anunciou que as inelegibilidades instituídas ou alteradas pela Lei da Ficha Limpa foram declaradas constitucionais pelo STF, no julgamento conjunto da ADI n.º 4.578 e das ADCs n.ºs 29 e 30 (j. 16/2/2012, DJe de 29/6/2012). Todavia, nesse julgado, não houve a apreciação específica da validade do *discrímen* atinente ao início dos efeitos da inelegibilidade antes do trânsito em julgado da condenação, apenas se apontou a compatibilidade material do conteúdo geral das inelegibilidades perante a CF/88. Assim, é imprescindível verificar se a

---

<sup>403</sup> Até recentemente, inclusive, o STF admitia possível a execução provisória da pena criminal após decisão condenatória do segundo grau de jurisdição, por não ofender o princípio constitucional da presunção de inocência (cfr. *Habeas Corpus* n.º 126.292, j. 17/2/2016, DJe de 17/5/2016). Todavia, esse entendimento foi modificado no julgamento das ADCs n.ºs 43, 44 e 54, em 7/11/2019, DJe de 11/11/2019, em que se assentou a constitucionalidade do art. 283 do CPP, que somente permite as modalidades de prisões em flagrante delito, cautelares (temporárias e preventivas) ou decorrentes de condenação transitada em julgado.

<sup>404</sup> Nesse sentido, na precisão lição de LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVES, “é paradoxal que a presunção de inocência não seja impeditiva de gravosas consequências processuais penais – como a prisão cautelar –, mas se procure imiscuí-la, indevidamente, em seara que não lhe é própria, impedindo providências de cunho eleitoral” (*Direito Eleitoral* ..., cit., p. 137).

<sup>405</sup> Sobre o tema, cfr. ÁVILA, Humberto, *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*, 11ª ed., rev., São Paulo, Malheiros Editores, 2010, pp. 144-181; e a obra de CANAS, VITALINO, *O princípio da proibição do excesso na conformação e controlo dos atos legislativos*, Coimbra, Almedina, 2017, especialmente a parte que distingue os aludidos princípios, pp. 899-1037 e 1077-1084.

opção legislativa de iniciar o impedimento a partir da decisão judicial colegiada, para algumas das hipóteses legais, demonstra ou não o respeito aos valores constitucionais alusivos à proteção dos direitos fundamentais do cidadão, na conformidade com os postulados mencionados.

Inicialmente, com relação à proteção ou salvaguarda do núcleo essencial dos direitos fundamentais, trata-se de exigência a ser observada pelo intérprete para verificar se, mesmo com a restrição normativa editada, foram preservados “os modos primários típicos de exercício do direito”<sup>406</sup>, visando a evitar a total deterioração jurídica do direito fundamental atingido<sup>407</sup>.

Nesses termos, tanto a instituição de uma causa de inelegibilidade, como o início da fruição do impedimento a partir da decisão judicial colegiada, em nada afetam a essência dos direitos políticos. Primeiro, e mais importante, porque a limitação ao direito de ser votado pela incidência de inelegibilidade é sempre de natureza temporária, por prazo determinado, não havendo que se cogitar jamais na cassação definitiva desse direito. Além disso, os direitos políticos são compostos dos direitos de votar, de ser votado e a iniciativa legislativa popular, de forma que a restrição a apenas um dos segmentos – no caso, a elegibilidade –, não ensejará, em absoluto, a afetação do núcleo essencial dos direitos de participação popular.

No tocante ao princípio da razoabilidade<sup>408</sup>, ensina HUMBERTO ÁVILA que um dos sentidos desse conceito, aplicável neste estudo, se refere à *razoabilidade como equivalência*, no qual se exige a demonstração de “uma relação de equivalência entre a medida adotada e o critério que a dimensiona”<sup>409</sup>, isto é, uma justificada e correspondente “relação entre critério e medida, e não entre meio e fim”<sup>410</sup>. Nesta concepção, o postulado da razoabilidade impõe, para validade da limitação ao direito fundamental, que a medida adotada não cause gravame insuportável à esfera jurídica concreta e individual do cidadão<sup>411</sup>.

---

<sup>406</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *Curso de Direito Constitucional*, 14ª ed., rev. e atual., São Paulo, Saraiva, 2019, p. 184.

<sup>407</sup> Cfr. SARLET, Ingo *et al.*, *Curso de Direito Constitucional* ..., cit., p. 358.

<sup>408</sup> Parte da doutrina nacional não considera que o princípio da razoabilidade possua conteúdo jurídico próprio e distinto da proporcionalidade. Por exemplo, VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA anota que basta “uma simples análise de compatibilidade entre meios e fins” para concluir se a restrição normativa é ou não razoável (“O proporcional e o razoável”, in *Revista dos Tribunais* (RT) n.º 798, São Paulo, 2002, p. 45), entendimento que equipara a razoabilidade ao segmento da adequação do princípio da proporcionalidade. De forma semelhante, o magistério de LUÍS ROBERTO BARROSO que, textualmente, entende como fungíveis os conceitos de proporcionalidade e razoabilidade, cfr. *Curso de direito constitucional* ..., cit., p. 343.

<sup>409</sup> *Teoria dos princípios* ..., cit., p. 160.

<sup>410</sup> *Ibidem*, p. 162.

<sup>411</sup> Cfr. *Idem*, “A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade”, in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 215, Rio de Janeiro, 1999, pp. 173-175. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47313>>, acesso em 6/5/2020. Forte nesse conceito, a razoabilidade se direciona à análise subjetiva – e concreta – do impacto que a providência adotada acarreta à

Com base nesses parâmetros, a fixação do início do óbice à elegibilidade a partir da decisão judicial colegiada é uma medida que guarda plena compatibilidade com o contexto de justificação da criação e incidência das causas de inelegibilidade, que objetivam tutelar uma situação indicativa da inaptidão da pessoa de receber votos, não acarretando nenhuma consequência jurídica irrazoável ou exagerada ao indivíduo. A escolha desse marco temporal para começar a fruição do impedimento também é justificada de modo racional (e razoável) porque se trata de uma decisão prolatada por um colegiado de julgadores e, geralmente, no âmbito da jurisdição de segunda instância, em que se faz a prudente revisão das questões de fato e de direito estabelecidas na sentença do juiz singular, garantindo-se maior segurança jurídica para início da restrição à elegibilidade<sup>412</sup>.

Já com referência ao princípio da proporcionalidade, trata-se de um dos mais importantes “instrumentos jurídicos de ponderação e harmonização que permite, por intermédio de uma estrutura lógico-racional específica, aferir a regularidade e o equilíbrio da atuação estatal que afete um direito fundamental”<sup>413</sup>. No tocante ao ato legislativo, o princípio tem por objeto avaliar se a norma implementada, ou ainda em fase de formação<sup>414</sup>, “se mostra adequada ao fim a que se propugna, se é a menos lesiva ao direito violado e contém a mesma intensidade de satisfação do fim almejado, e se é aquela que oferece um quadro geral de efeitos positivos satisfatórios em comparação com os danos ocasionalmente gerados ao direito prejudicado”<sup>415</sup>.

Do conceito anotado, extrai-se que o princípio da proporcionalidade, em sua estrutura<sup>416</sup>, se desdobra em três subprincípios ou segmentos, que consistem na adequação,

---

esfera jurídica do cidadão, ao contrário do postulado da proporcionalidade, que propugna um exame com um grau maior de generalização sobre a relação existente entre a medida e os bens jurídicos por ela restringidos.

<sup>412</sup> Cfr. COELHO, Marcus Vinicius Furtado, “A mudança de paradigmas decorrente da Lei Complementar nº 135”, in REIS, Márlon Jacinto *et al.* (coord.), *Ficha Limpa: Lei complementar n.º 135* ..., cit., p. 57.

<sup>413</sup> MELLO, Ruy Nestor Bastos, “O princípio da proporcionalidade ...” ..., cit., p. 208.

<sup>414</sup> VITALINO CANAS assevera que o princípio da proporcionalidade, por ele denominado de proibição do excesso, “se reflete quer na atividade do legislador quer na atividade do juiz constitucional” (*O princípio da proibição do excesso* ..., cit., p. 36), oferecendo, na primeira acepção, “um *quadro* para a busca do melhor argumento e para a seleção, apreciação e ponderação das boas razões para deliberar, num contexto comunicativo dinâmico que favoreça o consenso, a resolução de conflitos, a reconciliação de ideologias competitivas e de cosmovisões diversas” (*Ibidem*, p. 37, grifos do autor).

<sup>415</sup> MELLO, Ruy Nestor Bastos, “O princípio da proporcionalidade ...” ..., cit., p. 208.

<sup>416</sup> A doutrina identifica também a existência de pressupostos para aplicação do princípio da proporcionalidade, sendo os principais os seguintes: (i) “uma relação de causalidade entre dois elementos empiricamente discerníveis, um meio e um fim” (ÁVILA, Humberto, *Teoria dos princípios* ..., cit., p. 163); (ii) prejudicialidade do princípio da proporcionalidade com relação ao da proteção do núcleo essencial, uma vez que, se este já fora infringido, desnecessário avaliar a proporcionalidade da restrição ao direito fundamental (cfr. *Ibidem*, pp. 148-149); e (iii) “verificação prévia da conformação da finalidade normativa com a ordem constitucional” (MELLO, Ruy Nestor Bastos, “O princípio da proporcionalidade ...” ..., cit., p. 211).



necessidade (ou exigibilidade) e a proporcionalidade em sentido estrito<sup>417</sup>, os quais devem ser avaliados nessa específica ordem sequencial e de forma subsidiária uns aos outros<sup>418</sup>.

No que tange ao segmento da adequação, pelo qual se busca “estabelecer uma relação entre o meio e a finalidade do ato jurídico sob análise, para o fim de perquirir se a medida adotada ou a ser cominada é idônea e eficaz para atingir o objetivo pretendido”<sup>419</sup>, percebe-se facilmente que a fixação do termo inicial de fruição da inelegibilidade a partir da decisão colegiada judicial revela-se apropriada para um dos objetivos buscados pela norma, que é o afastamento imediato daqueles que incidem em causas de inelegibilidade da LC n.º 64/1990, evitando, de logo, sua participação na campanha eleitoral.

Com relação ao subprincípio da necessidade, que “tem por escopo garantir que a medida adotada seja indispensável para atender ao fim visado e, também, que seja a menos gravosa ao direito a ser afastado”<sup>420</sup>, o *discrímen* demonstrou o apuro técnico legislativo para se alcançar a aludida finalidade normativa com a mínima restrição ao direito à elegibilidade, somente a partir da decisão colegiada<sup>421</sup>. Isso porque, ao avaliar e mensurar outras possíveis soluções práticas, o legislador evitou, corretamente, a adoção de meios mais lesivos ao cidadão, com a fixação do início do impedimento a partir de marcos temporais precedentes ao do julgamento colegiado, por exemplo, desde a instauração de investigação policial, o recebimento da denúncia criminal ou da ação de improbidade administrativa, ou a prolação da sentença<sup>422</sup>.

Ademais, ainda no tocante à necessidade, a própria LC n.º 64/1990 estabeleceu, em seu art. 26-C, a possibilidade de o Tribunal, no julgamento do recurso contra a decisão que ensejar

---

<sup>417</sup> Segundo VITALINO CANAS, a divisão do princípio da proporcionalidade nesses três segmentos é defendida pela maioria da doutrina portuguesa (*O princípio da proibição do excesso* ..., cit., pp. 49-51), o que também se verifica no Brasil (cfr. SILVA, Virgílio Afonso da, “O proporcional e o razoável” ..., cit., p. 35).

<sup>418</sup> Conforme explica VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA: “Em termos claros e concretos, com subsidiariedade quer-se dizer que a análise da necessidade só é exigível se, e somente se, o caso já não tiver sido resolvido com a análise da adequação; e a análise da proporcionalidade em sentido estrito só é imprescindível, se o problema já não tiver sido solucionado com as análises da adequação e da necessidade.” (*Ibidem*, p. 35).

<sup>419</sup> MELLO, Ruy Nestor Bastos, “O princípio da proporcionalidade ...” ..., cit., p. 212.

<sup>420</sup> *Ibidem*, p. 212.

<sup>421</sup> Nesta posição, afirmou o Min. LUIZ FUX, em voto na ADI n.º 4.578 e ADCs n.ºs 29 e 30, j. 16/2/2012, DJe de 29/6/2012, que “relativamente à *necessidade ou exigibilidade* ... o legislador complementar foi cuidadoso ao prever *requisitos qualificados de inelegibilidade*, pois exigiu, para a inelegibilidade decorrente de condenações judiciais recorríveis, que a decisão tenha sido proferida por **órgão colegiado**, afastando a possibilidade de sentença proferida por juiz singular tornar o cidadão inelegível – ao menos em tese, submetida a posição de cada julgador à crítica dos demais, a colegialidade é capaz de promover as virtudes teóricas de (i) *reforço da cognição judicial*, (ii) *garantia da independência dos membros julgadores* e (iii) *contenção do arbítrio individual*” (grifos no original).

<sup>422</sup> Era o que ocorria na vigência da LC n.º 5/1970 (revogada pela LC n.º 64/1990), que previa, no seu art. 1º, I, “n”, a inelegibilidade de pessoas que respondessem a processo judicial por determinados crimes, com denúncia recebida, enquanto não absolvidos ou penalmente reabilitados, sendo válida a advertência, sobre o assunto, de que “restrições a direitos políticos desta natureza demonstram o nível de autoritarismo vivido pelo país, escancarando as fragilidades democráticas daquele tempo” (PUMO, Caetano Cuervo Lo; SANTOS, Everson Alves dos, “O direito de ser candidato ...” ..., cit., p. 244).

as causas de inelegibilidade das alíneas “d”, “e”, “h”, “j”, “l” e “n” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, determinar a suspensão da inelegibilidade, desde que demonstrada a plausibilidade da pretensão recursal. Referida previsão normativa, aliado ao poder geral de cautela atribuído aos magistrados, demonstra a preocupação do legislador em minimizar os efeitos deletérios da incidência da inelegibilidade, que passarão a fruir apenas quando efetivamente configurada a prática dos ilícitos eleitorais subjacentes às inelegibilidades da LC n.º 64/1990.

No que se refere, por fim, ao segmento da proporcionalidade em sentido estrito, “que consiste em um sopesamento entre a intensidade da restrição ao direito fundamental atingido e a importância da realização do direito fundamental que com ele colide e que fundamenta a adoção da medida restritiva”<sup>423</sup>, deve-se analisar, com base na hipótese fática e jurídica estabelecida, “se os benefícios materiais advindos pela existência da norma ou da decisão são relevantes com relação aos danos causados aos direitos infringidos”<sup>424</sup>.

Na situação normativa em exame, há dois direitos fundamentais em conflito. O primeiro, que pertence a toda a coletividade e decorre diretamente do regime democrático, consiste no direito à ocorrência de eleições sem irregularidades e na proteção contra o uso indevido ou abusivo dos cargos públicos eletivos, o que culmina, em concreto, na imposição do afastamento da disputa eleitoral, a partir da decisão judicial colegiada, daqueles que incidem numa causa de inelegibilidade. O outro direito, de natureza individual, se refere à elegibilidade do cidadão e, de modo mais específico, à necessidade de se aguardar o trânsito em julgado da decisão condenatória para impedi-lo de receber votos.

No cotejo entre esses dois direitos, o dispositivo que limita a prerrogativa de ser votado desde a prolação da decisão do órgão colegiado judicial se mostra justificado pelo maior peso que se deve atribuir à proteção dos valores insertos no § 9º do art. 14 da CF/88, que tutelam o direito de a sociedade ser protegida contra candidatos que se enquadram nas causas de inelegibilidade, reveladoras de situações ou práticas de condutas ilícitas que podem abalar a legitimidade e regularidade das eleições e comprometer o exercício do cargo eletivo.

O direito individual do cidadão de receber votos e de postergar a inelegibilidade para depois do trânsito em julgado, embora relevante, não ostenta a mesma força de convencimento

---

<sup>423</sup> SILVA, Virgílio Afonso da, “O proporcional e o razoável” ..., cit., p. 41.

<sup>424</sup> MELLO, Ruy Nestor Bastos, “O princípio da proporcionalidade ...” ..., cit., p. 212. Ainda na mesma obra, explicou-se que “... a norma será constitucional desde que não seja desproporcional, isto é, que os efeitos negativos produzidos não superem os positivos. Dito de outro modo, para se declarar a constitucionalidade, não se faz necessário demonstrar que os efeitos positivos produzidos pela norma são superiores aos malefícios causados a um direito fundamental atingido, basta que sejam equivalentes.” (*Ibidem*, p. 229).

quando comparado com a importância de se estabelecer uma proteção célere e eficaz à sociedade nas eleições. O *discrímen* utilizado pelo legislador considerou, corretamente, a premente necessidade de valorização da legitimidade das eleições, porquanto uma pessoa que já ostenta condenação por um órgão colegiado, que enseja a configuração de uma causa de inelegibilidade, não pode ser candidato na eleição. Em suma, o mais rápido possível afastamento do inelegível, em prol de toda a comunidade eleitoral, constitui uma medida mais relevante do que o eventual dano causado ao interesse particular do candidato.

Em conclusão, as disposições contidas na Lei da Ficha Limpa que preveem que a inelegibilidade comece a surtir efeitos a partir de uma decisão judicial colegiada, prescindindo do trânsito em julgado, são normas restritivas de direito fundamental plenamente compatíveis com a Constituição Federal, observando, com sobras, a aplicação dos princípios da proteção do núcleo essencial, da razoabilidade e da proporcionalidade.

#### **5.4 A inelegibilidade e as demais situações de não elegibilidade**

Já se anotou, brevemente, que o instituto jurídico da inelegibilidade se diferencia das sanções de cassação ou cancelamento do registro de candidatura, diploma ou mandato e da penalidade de inabilitação para o exercício de função pública, em que pese todas as situações constituam espécies de restrições à elegibilidade.

Necessário, destarte, aprofundar o tema, detalhando o conteúdo jurídico de cada uma das cominações e distinguindo-as tecnicamente das causas de inelegibilidade.

##### **5.4.1 Sanções de cassação ou cancelamento do registro de candidatura, diploma ou mandato em razão de atos ilícitos na campanha eleitoral**

Nessa categoria, serão analisados dois conjuntos de atos ilícitos que se manifestam durante a campanha eleitoral e podem ensejar as penalidades epigrafadas. O primeiro bloco consiste nas irregularidades mais gravosas que atingem diretamente a regularidade e legitimidade das eleições e a isonomia entre os candidatos, como a compra de votos e o abuso de poder político ou econômico. No outro, registram-se duas situações de ilícitos verificados na propaganda eleitoral no rádio e na televisão.

Importante assentar que a campanha eleitoral não se confunde com a propaganda eleitoral, aquela que “é elaborada por partidos políticos e candidatos com a finalidade de captar votos do eleitorado para investidura em cargo público-eletivo”<sup>425</sup> e que se inicia a partir de 15 de agosto do ano da eleição (art. 36, LE)<sup>426</sup> e se encerra na véspera do pleito eleitoral. A campanha eleitoral tem conceito mais abrangente, semelhante ao de processo eleitoral<sup>427</sup>, compreendendo a realização de quaisquer atos vinculados a uma determinada eleição e que podem se manifestar desde antes do pedido de registro de candidatura (como exemplo, a propaganda antecipada, a arrecadação prévia de recursos financeiros etc.) e ultrapassar, inclusive, o próprio dia da eleição<sup>428</sup>.

De se notar, por fim, que há outras possibilidades de cassação ou perda do mandato do eleito, inclusive algumas delas com base em decisão da Justiça Eleitoral, que não se fundam, necessariamente, em atos verificados na campanha eleitoral, como as condenações pela prática de crimes, atos de improbidade administrativa ou pela desfiliação partidária sem justa causa, bem assim nas deliberações políticas por falta de decoro dos membros do Parlamento e o *impeachment* do Chefe do Executivo. Estas situações de ilicitude, em que pese extingam o mandato eletivo, não têm vínculo jurídico com o direito à elegibilidade, nem prejudicam candidaturas futuras, tratando-se de irregularidades que afetam outros bens jurídicos tutelados pelo Estado, relativos a subsistemas jurídicos distintos, como o Penal e o Administrativo.

#### **5.4.1.1 Infrações aos arts. 30-A, 41-A e 73 ss. da Lei das Eleições e a prática de abuso de poder (político ou econômico), corrupção ou fraude**

A Lei das Eleições tipifica, no art. 30-A, a conduta ilícita atinente a irregularidades na arrecadação ou gastos de campanha, estabelecendo as penalidades de negação ou cassação do diploma do candidato eleito, que praticou o ato ou foi por ele beneficiado. Já nos arts. 41-A e 73 ss., LE, são previstas infrações relativas à captação ilícita de sufrágio e às vedações aos

---

<sup>425</sup> GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 531.

<sup>426</sup> Ressalte-se que houve alteração dessa data pela EC n.º 107/2020, especificamente para as eleições de 2020.

<sup>427</sup> Cfr. GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 347-352.

<sup>428</sup> Nesta senda, é pacífico na jurisprudência do TSE que, apesar de a AIJE somente poder ser ajuizada após o pedido de registro de candidatura, a demanda pode ter como objeto a prática de abuso de poder ocorrido em momento anterior (cfr. RO n.º 102-65, j. 18/2/2016, DJe de 2/8/2016). Além disso, após a eleição, ainda será possível a arrecadação de valores para pagamento de despesas de campanha não quitadas (art. 33, § 1º, da Resolução TSE n.º 23.607/2019), podendo surgir irregularidades na prática desses atos e ensejar, assim, o ajuizamento de representação por infração ao art. 30-A, LE, ou de AIME, por abuso de poder econômico.

agentes públicos nas campanhas eleitorais, acarretando, como penalidades, multa e a cassação do registro de candidatura ou do diploma do candidato.

Além disso, como estudado, a AIJE comporta a aplicação não apenas da sanção de inelegibilidade, mas também a “cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação”, nos termos do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990. E, por fim, o art. 14, § 10, CF/88, prevê a penalidade de cassação do mandato, que será postulada através da AIME, nos casos de “abuso do poder econômico, corrupção ou fraude”.

Nas situações de condenações pela prática desses ilícitos, que se manifestam durante a campanha eleitoral, o candidato terá seu registro de candidatura cassado e, se eleito, será desligado de seu mandato, o que afetará o exercício de seu direito de ser votado. Por conta dessa repercussão inafastável à elegibilidade, parcela da doutrina entende que essas reprimendas constituem causas de inelegibilidade e, por essa razão, sustentam que aquelas previstas na Lei das Eleições foram criadas em desobediência às fórmulas constitucionais para sua edição.

Nesse sentido, no que toca à pena de cassação de registro contida no art. 41-A, LE, ADRIANO SOARES DA COSTA, ao criticar o pensamento de MOREIRA ALVES sobre o uso do vocábulo *não elegibilidade* para abranger, como gênero, o desatendimento às condições de elegibilidade e a incidência de inelegibilidade, aduz ser “interessante que nenhum doutrinador que tenha defendido a constitucionalidade do art. 41-A tenha justificado a natureza jurídica da cassação de registro, distando-a da inelegibilidade, mesmo que para afirmar tratar-se de uma nova espécie de *não elegibilidade*”<sup>429</sup>.

Acrescenta o autor que, ao se determinar na lei ordinária a cassação do registro como penalidade para uma conduta ilícita, estar-se-ia desfazendo o ato gerador da elegibilidade, que é o registro de candidatura, e, ademais, considerando que a inelegibilidade alcança tanto a situação de impedimento como a de perda do exercício da elegibilidade, a cassação do registro com base nos arts. 41-A e 73 ss., LE, configura inelegibilidade superveniente e acarreta a perda da elegibilidade. Em arremate, conclui que essa inelegibilidade padece de vício de inconstitucionalidade formal, porquanto instituída por lei ordinária, eis que somente a partir da Constituição Federal ou de lei complementar é que se pode criar causa de inelegibilidade<sup>430</sup>.

---

<sup>429</sup> *Instituições de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 79, grifos do autor. OLIVAR AUGUSTO ROBERTI CONEGLIAN também entende dessa forma, mas aponta ser possível interpretar o art. 41-A, LE, conforme à Constituição, no sentido de admitir a aplicação da pena de cassação se forem observados os mesmos pressupostos materiais e processuais da sanção de inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990 (cfr. *Inelegibilidade* ..., cit., p. 184).

<sup>430</sup> Cfr. *Instituições de Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 198-199.

Em resumo, na visão de ADRIANO SOARES DA COSTA, toda situação de cassação do registro pela prática de ilícito eleitoral há de ser considerada inelegibilidade e, portanto, deve respeitar os pressupostos exigidos para sua válida formação normativa<sup>431</sup>.

No corpo dessa obra, restou demonstrado que a fundamentação jurídica inerente à inelegibilidade tem pertinência com a tutela dos princípios constitucionais que asseguram a legitimidade das eleições contra as mazelas que privam a liberdade do voto do cidadão. Sucede que a inelegibilidade não é o único instrumento jurídico eleitoral que tem essa finalidade de atuação estatal para preservação dos direitos políticos e do regime democrático.

Nesta senda, a estipulação de hipóteses de infrações penais, como os casos de corrupção eleitoral (art. 299, CE) e falsidade de documentos para fins eleitorais (arts. 349 ss., CE), entre outros, também são medidas estatais que visam a proteger o eleitor e podem redundar, em caso de condenação criminal transitada em julgado, na perda do mandato do condenado. De igual forma, a lei estabeleceu ilícitos de natureza cível eleitoral que também acarretam, ao lado da inelegibilidade, prejuízo à moralidade das eleições e à vontade livre do eleitor, atribuindo efeitos mais céleres para retirada do candidato da disputa eleitoral<sup>432</sup>.

Uma outra distinção importante sobre a qual olvidam os críticos é que as aludidas penalidades de *cassação de registro* (arts. 41-A e 73 ss., LE; e 22, XIV, LC n.º 64/1990), *negação do diploma* (art. 30-A, LE), *cassação do diploma* (arts. 30-A, 41-A e 73 ss., LE; 22, XIV, LC n.º 64/1990) e *cassação do mandato* (art. 14, § 10, CF/88) não dizem respeito propriamente à configuração da elegibilidade, até porque, quando de suas cominações, o cidadão já terá em regra exercido as prerrogativas desse direito, havendo obtido seu registro de candidatura, realizado atos de campanha eleitoral e tido seu nome posto à disposição do eleitor.

O que se busca avaliar, nas demandas eleitorais de apuração desses ilícitos, é a situação do candidato que, independentemente da valoração de seu direito à elegibilidade, praticou condutas irregulares que podem acarretar a cassação do seu registro, diploma ou mandato, resultando na sua retirada do processo eleitoral, geralmente em ocasião posterior às eleições. Ou seja, o candidato era, a princípio, elegível, eis que reunira as condições para a candidatura,

---

<sup>431</sup> PEDRO ROBERTO DECOMAIN avaliza essa posição, justificando que “a cassação do registro traz como consequência, portanto, o impedimento para que a pessoa siga concorrendo, o que gera situação substancialmente idêntica à da inelegibilidade” (*Elegibilidade ...*, cit., pp. 117-118). Esse argumento é equivocado, pois o descumprimento das condições de elegibilidade ou de requisitos formais também impede a candidatura, sem que se possa entender, apenas pela identidade de consequência prática que acarretam à capacidade eleitoral passiva do cidadão, que os aludidos pressupostos sejam causas de inelegibilidade.

<sup>432</sup> Conforme ensina ANTÔNIO CARLOS MENDES, “a inelegibilidade propicia, especialmente, o exercício da *tutela pública preventiva*, enquanto as demais hipóteses ensejam a incidência da *tutela compulsiva* da Justiça Eleitoral” (*Introdução à teoria das inelegibilidades ...*, cit., p. 109, grifos do autor).

mas veio a perder posteriormente o registro ou o mandato pela prática de um ato reprovável pelo ordenamento eleitoral<sup>433</sup>. O objeto das ações judiciais, em suma, se dirige unicamente à apreciação da ocorrência do fato ilícito imputado e das consequências jurídicas a ele correspondentes (multa, cassação do registro, diploma ou mandato), não se cogitando a reapreciação da presença ou não dos pressupostos gerais da elegibilidade, temática que é tratada apenas na fase de registro de candidatura ou no RCED.

Ademais, a referência legislativa específica sobre a cassação do registro não alude propriamente a uma relação de consequência direta entre a prática do ilícito eleitoral e o processo de *obtenção* do registro de candidatura. A previsão legal é justificada sobretudo pela necessidade de se estabelecer a penalidade cabível considerando o momento de prolação da decisão judicial, tanto que a dicção legal, contida em igual teor nos arts. 41-A e 73 ss., LE, e no art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, utiliza a conjunção *ou* e não *e*, para indicar que a penalidade a ser aplicada será a de cassação do registro *ou* do diploma.

Assim, a cassação do registro será determinada quando a condenação ocorrer antes da diplomação; e a cassação do diploma, quando este já houver sido outorgado. Por exemplo, se a sentença for proferida antes da eleição ou diplomação do eleito, o Juiz Eleitoral jamais poderá determinar a cassação do diploma ainda não expedido, mas apenas a cassação do registro de candidato, como forma de dar eficácia concreta à ordem de inviabilizar, desde logo, a permanência do candidato no pleito eleitoral<sup>434</sup>.

De toda forma, independentemente dessa questão temporal, deve-se reconhecer que a cassação do registro de candidatura pela prática de ato ilícito eleitoral durante a campanha, apesar de não ter vinculação direta com a obtenção da elegibilidade, traz consequências ao exercício da capacidade eleitoral passiva do candidato, que se vê impossibilitado de continuar na disputa do pleito. A mesma repercussão ocorre com relação à aplicação da pena de cassação do diploma ou mandato, que, embora não afete diretamente o registro de candidatura, termina por impedir o exercício do mandato eletivo almejado desde o início do processo eleitoral, em razão de fatos praticados durante a campanha eleitoral<sup>435</sup>.

---

<sup>433</sup> Cfr. OLIVEIRA, Marcelo Roseno de, “As inelegibilidades decorrentes da prática de ilícitos ...” ..., p. 202.

<sup>434</sup> RODRIGO LÓPEZ ZILIO apresenta uma solução um pouco distinta com relação à incidência temporal das penalidades previstas na AIJE de cassação do registro ou diploma e da inelegibilidade: “Assim, se a AIJE for julgada antes da eleição, será cassado o registro e decretada a inelegibilidade; julgada após a eleição, será cassado o diploma e decretada a inelegibilidade.” (*Direito Eleitoral* ..., cit., p. 657).

<sup>435</sup> Para ALBERTO LOPES MENDES ROLLO, a penalidade de cassação de diploma configura uma hipótese de inelegibilidade: “Ao se cassar o diploma através da aplicação autônoma do art. 41-A estar-se-á, em verdade, proclamando que, por fatos ocorridos no período decorrente entre o dia do registro e o dia do pleito, o candidato tornou-se inelegível, perdendo parte de sua cidadania consistente no direito de ser votado.” (“O art. 41-A da Lei

Por conta dessas circunstâncias e, notadamente, pela desvinculação da temática com o registro de candidatura em si mesmo, resta incluir a *cassação* do registro, diploma ou mandato, em virtude da prática de atos ilícitos na campanha eleitoral, como uma outra hipótese de impedimento à elegibilidade abrangida no gênero de situações de *não elegibilidade*, sendo uma sanção que se verifica, em regra, de modo superveniente ao processo de registro de candidatura e sempre de forma autônoma da incidência de causa de inelegibilidade.

Em acréscimo, não se pode aceitar a ilação de que o afastamento do candidato em razão da sanção de inelegibilidade na AIJE, que apura a prática de condutas ilícitas geradoras de abuso de poder, implicaria dizer, por analogia, que a condenação nas demandas dos arts. 30-A, 41-A e 73 ss. da LE seriam situações de inelegibilidade. Ledo e crasso engando. A retirada do candidato do pleito eleitoral, pela procedência da AIJE, não deriva da condenação em inelegibilidade, mas sim da penalidade *alternativa* de cassação do registro *ou* diploma, também estabelecida no art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, o que, por si só, demonstra a separação conceitual normativa sobre as referidas cominações.

É incorreta, pois, a afirmação de ADRIANO SOARES DA COSTA de que “a cassação do registro ou diploma, no abuso de poder econômico, decorre da inelegibilidade decretada na sentença, como efeito desconstitutivo do ato judicial”<sup>436</sup>, uma vez que a mencionada cassação, na realidade, é a consequência autônoma e independente da constatação da prática abusiva do candidato ou de terceiros<sup>437</sup>. A inelegibilidade decretada não implica, por si só, nenhuma consequência para o pleito eleitoral no qual ocorreu o abuso, apenas impedirá candidatura em eleições posteriores; já a cassação do registro ou diploma é que trará consequências imediatas à eleição em andamento, mas tão somente na perspectiva de punir o infrator pela prática de um ato ilícito e não em virtude da reavaliação do seu direito à elegibilidade<sup>438</sup>.

---

nº 9.504/97”, in TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (coord.), *Direito eleitoral contemporâneo: doutrina e jurisprudência*, Belo Horizonte, Del Rey, 2003, p. 180).

<sup>436</sup> *Instituições de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 80.

<sup>437</sup> LUIZ CARLOS DOS SANTOS GONÇALVES explica a distinção entre a aplicação das penas de cassação e de inelegibilidade ao candidato: “A primeira advém do prejuízo à lisura e normalidade do pleito e, portanto, prescinde da demonstração da responsabilidade ou anuência do candidato beneficiado: TSE, AgR-Respe nº 958, de 3.11.2016. Já a inelegibilidade supõe anuência ou atuação ilícitas e não pode ser produzida de forma objetiva.” (*Direito Eleitoral* ..., cit., p. 306). Desta forma, é possível não impor ao eleito a sanção de inelegibilidade na AIJE, mas apenas a cassação do registro ou diploma (cfr. ZILIO, Rodrigo López, *Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 657-658).

<sup>438</sup> Veja-se que o TSE, no AgR-AgR-RO n.º 5376-10, j. 4/2/2020, DJe de 13/3/2020, entendeu possível o prosseguimento da AIJE mesmo em caso de encerramento do mandato do candidato eleito, conquanto, a despeito da perda de interesse na cassação do registro ou diploma, ainda se mostra viável a decretação da inelegibilidade.



Neste diapasão, o STF já decidiu que não são causas de inelegibilidade as sanções estabelecidas nos arts. 41-A e 77 da LE<sup>439</sup>, que constituem apenas a punição pela prática de um ato ilícito que repercutiu no pleito eleitoral, podendo-se tranquilamente asseverar que “não há coincidência semântica entre a inelegibilidade, que é o impedimento para futuras candidaturas, e a cassação de um mandato conquistado numa eleição, que ocorre em virtude de práticas ilícitas que afrontaram o direito constitucional do voto direto, livre e secreto”<sup>440</sup>.

Em conclusão, não configura inelegibilidade a situação do candidato que teve o seu registro, diploma ou mandato cassado por infração aos arts. 30-A, 41-A e 73 ss., LE, ao art. 22, XIV, LC n.º 64/1990, ou ao art. 14, § 10, CF/88. A aplicação dessa pena de cassação não diz respeito aos contornos teóricos do direito à elegibilidade, cuidando-se apenas da resposta estatal a um ilícito que ofendeu os interesses dos eleitores que almejam eleições sem a ocorrência de abuso de poder ou de práticas que prejudiquem a isonomia entre os candidatos

#### **5.4.1.2 Irregularidades na propaganda eleitoral veiculada no rádio e na televisão (art. 45, VI e § 1º, da Lei das Eleições)**

A Lei das Eleições estabelece um normativo extenso sobre a propaganda eleitoral e prevê, como regra geral, para os casos de inobservância de suas disposições (v. g., a propaganda antecipada ou a realizada em bens públicos), a cominação de multas eleitorais e a determinação de abstenção ou desfazimento do ato irregular.

De forma específica, no inciso VI e no § 1º do art. 45 da Lei das Eleições, são estabelecidas imposições às emissoras de rádio e televisão para que, respectivamente, (i) não divulguem nome de programa que faça referência ou que seja igual a de candidato escolhido em convenção; e (ii) não transmitam, a partir de 30 de junho do ano da eleição, programa apresentado ou comentado por pré-candidato<sup>441</sup>. Em caso de descumprimento, além de a empresa se sujeitar à multa prevista no § 2º do mesmo art. 45, poderá ser imposto ao candidato (autor do ilícito ou beneficiário) o cancelamento do seu registro de candidatura, acarretando

---

<sup>439</sup> Foram julgadas improcedentes as ADIs n.ºs 3.305, j. 13/9/2006, DJ de 24/11/2006; e 3.592, j. 26/10/2006, DJ de 2/2/2007, que impugnavam a constitucionalidade dos arts. 77 e 41-A da LE, respectivamente. Os fundamentos invocados pelo STF também justificam a constitucionalidade das mesmas sanções aplicadas pela prática das infrações descritas nos arts. 30-A, 73, I a VIII e § 10, 74 e 75 da Lei das Eleições.

<sup>440</sup> MELLO, Ruy Nestor Bastos, “O ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal ...” ..., cit., p. 64.

<sup>441</sup> Ressalte-se que houve alteração dessa data pela EC n.º 107/2020, no que se refere às eleições de 2020.

uma consequência negativa ao exercício da elegibilidade<sup>442</sup>. É preciso, assim, definir a natureza jurídica dessas previsões normativas, indicando se elas configuram condições de elegibilidade, causas de inelegibilidade ou, mesmo, uma das outras situações de não elegibilidade.

Com base nos critérios distintivos apontados sobre os pressupostos gerais da elegibilidade, vê-se que as normas em análise não estabelecem, a título de condição de elegibilidade, um dever objetivo a ser cumprido pelo pretendente à candidatura, porque a ele não se atribui o encargo de demonstrar (i) que não houve a divulgação de nome de programa igual ao do candidato a partir da convenção partidária ou (ii) que o requerente não apresentou ou comentou programa televisivo ou radiofônico a partir de 30 de junho do ano da eleição. O foco de análise é nitidamente de ordem negativa, não podendo o candidato incidir nas disposições fáticas descritas, sob pena de cancelamento do seu registro de candidatura.

Em sentido diverso, EDSON DE RESENDE CASTRO entende que a espécie do art. 45, § 1º, LE, configura condição de elegibilidade, pois, para o profissional de serviços de radiodifusão, “o seu registro só é viável se ele estiver afastado de fato das referidas funções desde aquela data (30-junho), condição que deve ser demonstrada com o pedido de registro”<sup>443</sup>. Com a devida vênia, mesmo que o candidato apresente, junto ao pedido de registro de candidatura, o comprovante de afastamento das funções de apresentador ou comentarista de programa nas emissoras de comunicação social, trata-se de mera faculdade – até porque ausente a exigência legal<sup>444</sup> – com vistas a demonstrar desde logo a sua não incidência numa situação de vedação à elegibilidade, de maneira similar ao que ocorre nos casos de desincompatibilização.

Ademais, não se percebe nos dispositivos legais o escopo de apenas estabelecer mais um daqueles requisitos mínimos e pessoais para demonstração inicial da existência do direito à elegibilidade, que são exigidos de todos os candidatos, na forma do art. 14, § 3º, CF/88. No caso, há um outro bem jurídico tutelado, que é o de evitar a utilização dos meios de comunicação social em favor de uma candidatura, o que traduzirá desequilíbrio na disputa eleitoral, sendo certo, por tais razões, que as normas do art. 45, VI e § 1º, LE, não são condições de elegibilidade.

---

<sup>442</sup> O cancelamento somente ocorrerá no caso do inciso VI, se houver a divulgação de programa com o mesmo nome do candidato e, quanto ao § 1º, se o pré-candidato for escolhido na convenção partidária. Aponte-se que é possível, logicamente, ocorrer o indeferimento do pedido de registro (e não o seu cancelamento), se a situação fática se manifestar previamente à decisão judicial sobre a candidatura. Porém, não se pode admitir a cassação do diploma ou mandato com base nessas disposições normativas, ante a ausência expressa de previsão legal destas sanções, diferentemente do que ocorre com relação aos arts. 30-A, 41-A e 73 ss. da LE, circunstância que demonstra, *in casu*, a atecnia do legislador (cfr. ZILIO, Rodrigo López, *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 438).

<sup>443</sup> *Curso de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 144.

<sup>444</sup> O TSE, na Cta n.º 497-40, j. 24/6/1998, DJ de 7/7/1998, apontou que não há obrigação legal de afastamento das funções no tocante ao “profissional cujas atividades são constantemente divulgadas na mídia”, com a ressalva de eventual aplicação do art. 45, VI e § 1º, da Lei das Eleições.

Poder-se-ia dizer então que tais regras constituem causas de inelegibilidade, já que abordam situações jurídicas nas quais o candidato não deve incidir e buscam proteger, de certo modo, os valores explicitados no art. 14, § 9º, CF/88?

Em que pese correta a assertiva sob o pálio da aplicação dos critérios materiais de distinção entre condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade, a resposta negativa se impõe por uma razão simples. É que, conforme explicado, a inelegibilidade deve ser avaliada a partir de um conceito restrito, para abranger apenas as hipóteses assim previstas na legislação eleitoral, apartando-as das demais situações que geram obstáculos à elegibilidade. No caso, as redações típicas das regras do inciso VI e do § 1º do art. 45, LE, não se adequam ao modelo instituído para a fixação de causas de inelegibilidade, na forma disposta na LC n.º 64/1990.

Também vale dizer que as normas apontadas trazem a cominação de penalidade como efeito decorrente de uma conduta ilícita, cuja aplicação prescinde da (re)apreciação dos pressupostos gerais da elegibilidade, bastando o ajuizamento de uma representação judicial específica (por infração direta a uma das disposições normativas) ou através de AIJE (se evidenciado o abuso de poder dos meios de comunicação), contra a emissora de televisão ou rádio e o candidato beneficiado<sup>445</sup>. Além disso, a matéria fática atinente à violação do inciso VI ou do § 1º do art. 45, LE, não pode ser objeto de discussão no âmbito do processo de registro de candidatura ou em impugnação na AIRC, seja porque não se perquire nestas demandas a prática de ilícitos eleitorais por candidato ou terceiros, seja pela impossibilidade de a pessoa jurídica causadora do ilícito atuar na fase de registro de candidatura ou de ser representada na AIRC, situação que ensejaria nítido prejuízo à ampla defesa do candidato.

Nesse sentido, as regras invocadas se assemelham às infrações eleitorais tratadas anteriormente (arts. 30-A, 41-A e 73 ss., LE; 22, XIV, LC n.º 64/1990; e 14, § 10, CF/88) e se juntam ao contexto de proteção ao eleitor contra atos praticados por candidatos ou terceiros em prejuízo à regularidade das eleições. Nas palavras de JOSÉ JAIRO GOMES, “com tais restrições, pretende-se privilegiar os princípios da imparcialidade e da impessoalidade na prestação de serviço público, bem como da isonomia e equilíbrio entre os participantes do certame, impedindo-se que uns sejam beneficiados em detrimento de outros”<sup>446</sup>. Em suma, os

---

<sup>445</sup> JOEL JOSÉ CÂNDIDO (*Direito eleitoral brasileiro ...*, cit., pp. 534-536) e MARCOS RAMAYANA (*Direito Eleitoral ...*, cit., pp. 554-555) apontam que o cancelamento do registro de candidatura somente pode ser obtido pelo ajuizamento de AIJE com enfoque no abuso dos meios de comunicação social. No entanto, o TSE admite, para esse intento, a propositura de ação eleitoral específica que tenha como causa de pedir apenas o descumprimento objetivo do inciso VI ou do § 1º do art. 45, LE (cfr. AgR-REspe n.º 265-09, j. 28/8/2018, DJe de 2/10/2018), sem prejuízo de eventual AIJE para apurar o abuso de poder. Em concordância com a posição do TSE, cfr. ZILIO, Rodrigo López, *Direito Eleitoral ...*, cit., pp. 438-439.

<sup>446</sup> *Direito Eleitoral ...*, cit., p. 568.

dispositivos do art. 45, VI e § 1º, LE, não encerram causas de inelegibilidade nem condições de elegibilidade<sup>447</sup>, tratando-se, em verdade, de outras hipóteses de não elegibilidade contidas no ordenamento jurídico eleitoral brasileiro.

Observe-se, em acréscimo, que a argumentação ora defendida não implica em permissão desenfreada ao legislador para estabelecer, na forma que lhe convier, uma determinada situação jurídica como condição de elegibilidade, inelegibilidade ou outra espécie de não elegibilidade. Além do atendimento aos critérios de distinção entre os referidos institutos jurídicos, conforme se advertiu sobre não ser possível criar condição de elegibilidade atinente à aprovação de contas de campanha, pois essa exigência está inserida no contexto de conformação jurídica para instituição de inelegibilidade, convém sempre avaliar se o encargo legal estabelecido é ou não compatível materialmente com a Constituição Federal, o que foi demonstrado negativamente nesse estudo quanto à condição de elegibilidade referente ao pagamento de todas as multas aplicadas pela Justiça Eleitoral.

#### **5.4.2 A penalidade de inabilitação para o exercício de função pública**

A inabilitação para o exercício de função pública constitui uma “sanção de natureza político-administrativa cuja consequência é o impedimento de o sujeito exercer qualquer função pública”<sup>448</sup>. Tal cominação é aplicada em razão da prática de crime de responsabilidade pelo agente público e impede, também, o exercício ou a assunção de cargos eletivos.

No ordenamento jurídico brasileiro, há três diplomas normativos que tratam da matéria: (i) a CF/88, no art. 52, define o Senado Federal como órgão julgador em face de determinadas autoridades, tais como o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Ministros do STF, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União; e, no art. 85, estabelece os bens jurídicos tutelados para identificação dos crimes de responsabilidade do Presidente da República; (ii) a Lei n.º 1.079/1950 regulamenta a norma constitucional e tipifica os crimes de responsabilidade, inclusive os atribuídos aos Governadores e Secretários dos Estados, regulando o processo de julgamento; e (iii) o Decreto-Lei n.º 201/1967 define os crimes de responsabilidade dos Prefeitos e sua sujeição ao julgamento pelo Poder Judiciário.

---

<sup>447</sup> É o que afirmou o TSE, no REspe n.º 101-96, j. 14/2/2017, DJe de 6/3/2017, referente ao art. 45, § 1º, LE.

<sup>448</sup> CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti, *Inelegibilidade ...*, cit., p. 80.

No âmbito federal, o julgamento do crime de responsabilidade efetuado pelo Senado é de natureza nitidamente política e a condenação ocorre se forem obtidos dois terços dos votos dos Senadores<sup>449</sup>. A penalidade será de “perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis” (art. 52, parágrafo único, CF/88), ou seja, além de o condenado ser privado do cargo que exerce, ficará automaticamente impedido de exercer qualquer função pública pelo prazo de 8 (oito) anos

Nesse sentido, a doutrina brasileira sempre foi pacífica quanto à vinculação lógica e imediata entre a perda do cargo e a inabilitação, considerando o teor da descrição típica do dispositivo constitucional e a própria finalidade que se busca na apenação pela prática de crime de responsabilidade, que é a de impedir que, durante certo período, o condenado venha novamente a exercer uma função pública no Estado<sup>450</sup>.

Exatamente com base nesse entendimento, o Senado Federal, através da Resolução n.º 101/1992, ao julgar procedente a representação por crimes de responsabilidade imputados ao ex-Presidente da República Fernando Collor de Mello, e a despeito da renúncia por este apresentada ao Congresso Nacional, aplicou-lhe a “sanção de inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”, decisão que fora reconhecida como válida e constitucional pelo STF<sup>451</sup>.

Todavia, no processo de *impeachment* da ex-Presidente da República Dilma Roussef, o Senado resolveu votar, distintamente, a aplicação das penalidades de perda do cargo e de inabilitação. Como resultado, conforme Resolução do Senado n.º 35/2016, aprovou-se apenas a perda do cargo de Presidente da República, sendo rejeitada a inabilitação para o exercício de outra função pública, o que permitiu à condenada, inclusive, disputar as eleições de 2018 para o cargo de Senadora pelo Estado de Minas Gerais, não logrando êxito no certame<sup>452</sup>.

---

<sup>449</sup> No caso de condenação dos crimes de responsabilidade praticados por Prefeitos, a inabilitação é aplicada diretamente pelo Poder Judiciário, consoante regramento contido no Decreto-Lei n.º 201/1967.

<sup>450</sup> Cfr. SAMPAIO, José Adércio Leite, *A Constituição reinventada ...*, cit., p. 537.

<sup>451</sup> Sobre a atuação do STF neste *impeachment*, cfr. TEIXEIRA, José Elaeres Marques, *A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal*, dissertação de Mestrado em Direito, sob a orientação do Professor Doutor SILVIO DOBROWOLSKI, apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. Disponível em <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/87028>>, acesso em 19/4/2020.

<sup>452</sup> Houve, a propósito, ações de impugnação ao registro de candidatura de Dilma Roussef, sob a alegação, entre outras, de que, a despeito da cisão de julgamento feito pelo Senado Federal no procedimento de *impeachment*, a candidata estaria inabilitada para o exercício de função pública por 8 (oito) anos. O TSE, ao apreciar o RO n.º 0602388-25, pss. 4/10/2018, manteve a decisão proferida pelo TRE de Minas Gerais que julgou improcedente as impugnações e deferiu o registro de candidatura, justificando, essencialmente, que não caberia à Justiça Eleitoral rever a decisão do Senado Federal, que não aplicou a penalidade de inabilitação à candidata.

Conceituado o instituto e apresentado, resumidamente, o contexto de sua aplicação na história política brasileira, a questão que urge saber é em qual categoria jurídica a pena de inabilitação pode ser enquadrada entre as restrições ao exercício da elegibilidade.

Em precedente antigo, no REspe n.º 16.684, pss. de 26/9/2000, o TSE apontou que a inabilitação seria uma condição de elegibilidade por implicar em restrição ao exercício dos direitos políticos<sup>453</sup>. Em verdade, porém, a inabilitação não acarreta a suspensão ou perda desses direitos, eis que inexistente essa hipótese no rol do art. 15 da CF/88, além de não atingir, nem indiretamente, os direitos de votar, de propor projeto de iniciativa popular ou de praticar as demais prerrogativas da cidadania. De outro vértice, a se admitir como correto o julgado do TSE, e considerando que todas as restrições à elegibilidade impedem o exercício de parcela dos direitos políticos, se teria que concluir que todas elas ostentam a natureza jurídica de condição de elegibilidade, o que, francamente, não tem sustentação teórica admissível.

A inabilitação, como dito, significa numa penalidade que veda a assunção de função pública por um determinado período, acarretando uma repercussão negativa na elegibilidade do cidadão, que se vê impedido temporariamente de disputar eleições. Por essa razão, PEDRO ROBERTO DECOMAIN, aludindo aos condenados na pena de inabilitação de exercício de função pública, anota que, “como a eleição é o caminho para o exercício do mandato eletivo – espécie de função pública – e como tal exercício lhes é vedado, tem-se que em verdade permanecem inelegíveis, para qualquer cargo, durante esses oito anos”<sup>454</sup>. E, com base nessa compreensão, o autor assevera a inconstitucionalidade da sanção de inabilitação contra os Prefeitos Municipais estabelecida no Decreto-Lei n.º 201/1967, que é lei ordinária, já que toda a inelegibilidade deve ser estabelecida por lei complementar<sup>455</sup>.

Em que pese a inabilitação impeça o exercício da função pública que se busca alcançar através da eleição, não se pode dizer que esta cominação, de *per se*, signifique uma hipótese de inelegibilidade, uma vez que, levando em conta o princípio da tipicidade estrita, percebe-se que a CF/88 ou a LC n.º 64/1990 não estabelecem que referida pena implique a inelegibilidade da

---

<sup>453</sup> Constatou na ementa do julgado: “1. Uma das consequências da inabilitação é que se impõe a restrição ao pleno exercício dos direitos políticos. 2. Entre os requisitos necessários à elegibilidade, encontra-se o pleno exercício dos direitos políticos; assim, estingidos estes, não há como se dar guarida a pedido de registro.”

<sup>454</sup> *Elegibilidade* ..., cit., pp. 67-68. ADRIANO SOARES DA COSTA aduz também que “a inabilitação, em consequência, em relação à sua repercussão na esfera eleitoral, é uma espécie de inelegibilidade cominada potenciada, funcionando como obstáculo-sanção à obtenção do registro de candidatura.” (*Instituições de Direito Eleitoral* ..., cit., p. 244), sendo acompanhado por NIESS, Pedro Henrique Távora, *Direitos Políticos* ..., cit., p. 115; e AGRA, Walber de Moura; VELLOSO, Carlos Mário da Silva, *Elementos de Direito Eleitoral* ..., cit., pp. 67-68.

<sup>455</sup> Cfr. DECOMAIN, Pedro Roberto, *Elegibilidade* ..., cit., pp. 307-309.

pessoa condenada, não podendo o intérprete ampliar o rol de inelegibilidades para além das causas expressamente assim reconhecidas por ato normativo formal<sup>456</sup>.

Inabilitação e inelegibilidade são institutos jurídicos distintos. O foco da sanção de inabilitação é impedir que a pessoa condenada exerça qualquer espécie de função pública, eletiva ou não. Já a inelegibilidade tem por escopo vedar a participação do inelegível na eleição, para garantir a legitimidade do pleito eleitoral em prol de certos valores constitucionais.

A situação jurídica da inabilitação, no tocante a sua repercussão ao direito à elegibilidade, deve ser incluída na categoria da não elegibilidade, conforme se explicou anteriormente<sup>457</sup>. Ou seja, no rigor da técnica jurídico-eleitoral, o cidadão que foi apenado com a inabilitação deve ser considerado um não elegível, eis que embora não incida em causa de inelegibilidade, não pode exercer a função pública que almeja através da eleição<sup>458</sup>.

Não se pode, por fim, aceitar o argumento de que, não sendo causa de inelegibilidade, é permitido ao inabilitado concorrer nas eleições, ainda que não possa assumir o cargo eletivo. Ora, mesmo não ensejando inelegibilidade, a incidência da inabilitação é suficiente para impedir o registro de candidatura pelo simples motivo de a eleição não constituir um fim em si mesmo, mas apenas o instrumento para que o candidato conquiste o cargo eletivo (função pública) em disputa. Se o cidadão já está impossibilitado de assumir qualquer cargo público

---

<sup>456</sup> Cfr. CASTRO, Edson de Resende, *Curso de Direito Eleitoral ...*, cit., p. 182. Anote-se que, com relação à inelegibilidade da alínea “c” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, que estabelece serem inelegíveis “o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município”, é a decretação da perda do cargo – e não a aplicação eventual da inabilitação – que ensejará, reflexamente, a causa de inelegibilidade.

<sup>457</sup> PETER PANUTTO se aproxima dessa concepção ao afirmar que “a inabilitação, apesar de não ser hipótese constitucional ou infraconstitucional de inelegibilidade, gera reflexos na elegibilidade do cidadão, induzindo sua inelegibilidade, pois, uma vez inabilitado, não poderá exercer mandato eletivo, não tendo condições, portanto, de ter o deferimento do registro de sua candidatura, pelo prazo da inabilitação” (*Inelegibilidades ...*, cit., p. 77). De modo semelhante, afirma RODRIGO LÓPEZ ZILIO que, “embora não se confunda com inelegibilidade, a inabilitação é uma forma de restrição ao exercício – também – do mandato eletivo, o que importa em impedimento à capacidade eleitoral passiva” (*Direito Eleitoral ...*, cit., p. 327).

<sup>458</sup> Nessa linha de raciocínio, o art. 2º, § 6º, da Lei n.º 12.850/2013, que define os crimes praticados por organização criminosa, pelo qual se estabelece que a condenação com trânsito em julgado acarreta ao funcionário público “a interdição para o exercício de função ou cargo público pelo prazo de 8 (oito) anos subsequentes ao cumprimento da pena”, pode, em tese, encerrar uma situação de “não elegibilidade”. Contudo, note-se que o período dessa interdição já está abrangido pelo prazo de incidência da inelegibilidade da alínea “e” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, de modo que referida previsão não tem aplicação concreta autônoma para restringir a elegibilidade. De outro lado, com relação à penalidade de incompatibilização com o serviço público federal prevista no art. 137 da Lei n.º 8.112/1990 (“A demissão ou a destituição de cargo em comissão, por infringência do art. 117, IX e XI, incompatibiliza o ex-servidor para nova investidura em cargo público federal, pelo prazo de 5 (cinco) anos”), não se pode considerá-la uma situação de não elegibilidade, porque a penalidade se direciona apenas à ocupação de cargo público efetivo e não àquele que é objeto de disputa em eleições.

eletivo, exige-se de imediato sua exclusão da eleição, independentemente do motivo da restrição, considerando que jamais alcançará o escopo final pretendido.

### **5.5 Apreciação pela Justiça Eleitoral dos atos que ensejam o descumprimento das condições de elegibilidade ou a incidência de inelegibilidade**

Para fins de verificação do não atendimento das condições de elegibilidade ou da incidência de inelegibilidade, o Juiz Eleitoral com atribuição para julgar os requerimentos de registro de candidatura precisa apreciar e valorar atos ou fatos jurídicos que configuram o suporte fático dos pressupostos gerais da elegibilidade, tais como as decisões de outros órgãos jurisdicionais, administrativos e políticos que podem indicar a existência de causas de inelegibilidade, notadamente das previstas no art. 1º, I, da LC n.º 64/1990.

Em alguns casos, a apreciação pela Justiça Eleitoral é de natureza simples, apenas para constatar a presença dos requisitos de *existência* e *eficácia* do fato jurídico que revele o descumprimento da condição de elegibilidade ou a ocorrência da inelegibilidade<sup>459</sup>. Por exemplo, havendo decisão da Justiça Federal que declare a perda da nacionalidade do brasileiro por atividade nociva ao interesse nacional, cabe ao Juiz Eleitoral apenas confirmar a sua ocorrência e a ausência de causa suspensiva da produção dos seus efeitos para, então, não autorizar o registro de candidatura pelo descumprimento da condição de elegibilidade. De igual modo, se houver condenação por crime previsto na alínea “e” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, com decisão proferida por órgão colegiado ou com o trânsito em julgado, o Juiz Eleitoral apenas declarará o reconhecimento da causa de inelegibilidade e indeferirá o pedido de registro.

A princípio, não se cogita a possibilidade de o Juiz responsável pelo processamento do pedido de registro de candidatura analisar a *validade* do ato jurídico que desencadeou o óbice à candidatura. Primeiro, porque esse magistrado não tem a competência jurisdicional, administrativa ou política para rever ou reformar a decisão objeto de análise. E, segundo, porque, em geral, a avaliação sobre a ausência de validade do ato jurídico paradigma enseja

---

<sup>459</sup> Ensina MARCOS BERNARDES DE MELLO que a “*vida dos fatos jurídicos*” (*Teoria do fato jurídico ...*, cit., p. 134, grifos do autor) se desenvolve em “três planos, o da existência, o da validade, e o da eficácia.” (*Ibidem*, p. 134). Quanto à existência, basta “saber se o suporte fático se compôs, dando ensejo à incidência” (*Ibidem*, p. 134); com relação à validade, “o direito fará a triagem entre o que é perfeito (que não tem qualquer vício invalidante) e o que está eivado de defeito invalidante” (*Ibidem*, p. 135); por fim, “o plano da eficácia é a parte do mundo jurídico onde os fatos jurídicos produzem seus efeitos, criando as situações jurídicas, as relações jurídicas, com todo o seu conteúdo eficaz representado pelos direitos ↔ deveres, pretensões ↔ obrigações, ações e exceções, ou os extinguindo” (*Ibidem*, p. 136-137).



discussões aprofundadas sobre questões que não são objeto do processo de registro de candidatura, o que pode atrasar, indevidamente, a resolução da demanda eleitoral.

Além dos aspectos apontados, há situações, sobretudo em certas causas de inelegibilidade, que demandam uma maior atenção e cuidado do Juiz Eleitoral, porque será necessário interpretar a decisão que potencialmente impede a elegibilidade para dela obter os elementos que tipificam a específica causa de inelegibilidade suscitada. Essa atividade de valoração deve ser pautada por diretrizes e orientações para evitar uma incursão exagerada e indevida do Juiz Eleitoral no conteúdo do ato ensejador da inelegibilidade.

Nesse sentido, como regra geral, não compete à Justiça Eleitoral apreciar a correção da decisão que enseja, em tese, o descumprimento dos pressupostos de elegibilidade. Essa orientação foi consagrada nas Súmulas n.ºs 41, 51 e 52 do TSE e demonstra a necessidade de autocontenção do Juiz Eleitoral para não se tornar uma instância revisora, independentemente de se concordar com o teor do ato decisório que gerou a restrição à elegibilidade<sup>460</sup>.

Outrossim, considerando que a inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990 é uma sanção de natureza pessoal, não se comunicando entre os candidatos da chapa majoritária, é preciso que a Justiça Eleitoral observe, ao julgar o registro de candidatura em que se aponta o impedimento do candidato por condenação em AIJE referente à disputa por cargo majoritário, se foi ele, realmente, a pessoa punida na sanção de inelegibilidade ou o seu parceiro de chapa. Por identidade de razões, nos casos de imputação da inelegibilidade da alínea “j”, do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 e, com relação às alíneas “d” e “h”, quando geradas por condenações em ações diversas da AIJE (AIME, ação popular etc.), caberá ao Juiz Eleitoral analisar detidamente a decisão condenatória que gerou o impedimento para verificar quem foi o causador do ato ilícito indicado no ato condenatório, que será o único a sofrer a incidência de inelegibilidade<sup>461</sup>.

O processo de registro de candidatura também não é o espaço adequado para discussão e valoração de condutas que podem configurar, em tese, uma causa de inelegibilidade. O impugnante do registro de candidatura deve, desde a petição inicial, demonstrar a existência prévia do vício alegado, devidamente configurado e em plena eficácia, não se podendo apreciar a ocorrência ou não do abuso de poder no processo judicial de registro, cujo objeto de análise

---

<sup>460</sup> Cfr. DINO, Nicolao, “A inelegibilidade como efeito da condenação por ato de improbidade ...” ..., cit., p. 118. Com relação à inelegibilidade por condenação criminal (art. 1º, I, “e”, da LC n.º 64/1990), nos termos da Súmula n.º 58 do TSE, não é função da Justiça Eleitoral discutir sobre o cumprimento da execução da pena ou a ocorrência de prescrição, porquanto estaria se imiscuindo em função jurisdicional que não lhe pertence.

<sup>461</sup> Cfr. ZILIO, Rodrigo López, *Direito Eleitoral* ..., cit., p. 250; e a decisão do TSE, no REspe n.º 186-27, j. 30/5/2017, DJe de 24/8/2017.

se restringe à verificação do atendimento aos pressupostos materiais e formais da elegibilidade para fins de deferimento ou não da candidatura.

De outro vértice, também há diretrizes no tocante à atividade de extração dos elementos informadores da causa de inelegibilidade. Para tanto, é preciso levar em consideração que a decisão (judicial, administrativa ou política) que enseja, reflexamente, uma das causas de inelegibilidade do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 não foi proferida tendo por objeto imediato essa finalidade específica. Ou seja, não há, nesses casos, condenação em inelegibilidade, de modo que os dados necessários para configuração da causa do impedimento não serão encontrados na parte dispositiva da decisão, mas em razão de sua própria existência como fato jurídico.

A título de ilustração, a decisão do Tribunal de Contas que aprecia as contas do gestor público tem por foco verificar a regularidade do gerenciamento das receitas e despesas públicas e, eventualmente, punir os maus gestores em multas ou na determinação de devolução de valores ao erário. Não pronuncia a Corte de Contas, por si só, a inelegibilidade prevista na alínea “g” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, que constitui apenas um efeito acessório da aludida decisão, a incidir apenas para quem vier a se tornar candidato e desde que sejam reunidos os demais requisitos exigidos para essa hipótese de inelegibilidade.

O que compete ao Juiz Eleitoral é a extração dos elementos configuradores do específico obstáculo à elegibilidade a partir do fato jurídico imputado como suporte da inelegibilidade ou do descumprimento da condição de elegibilidade. Cabe-lhe examinar, *v. g.*, se os pressupostos objetivos para incidência da inelegibilidade da alínea “I” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, especialmente o “ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito” estão evidenciados na decisão judicial de referência, principalmente na fundamentação adotada para a condenação do indivíduo<sup>462</sup>. Nessa condição e desde que respeitado o conteúdo da decisão paradigma, há plena liberdade ao Juiz Eleitoral para análise e verificação dos elementos demonstradores do impedimento à elegibilidade<sup>463</sup>.

---

<sup>462</sup> Sobre o exemplo, vale citar a precisa lição de NICOLAO DINO: “Muito embora seja defeso à Justiça Eleitoral realizar nova qualificação jurídica dos fatos que, nos termos da instância comum, caracterizam improbidade administrativa, o órgão da Justiça Especializada, ao apreciar a arguição de inelegibilidade, pode extrair da decisão da Justiça Comum os elementos *enriquecimento ilícito* ou *dano ao erário*, a partir da fundamentação da decisão condenatória, ainda que nenhum desses tenha figurado expressamente no dispositivo, ou mesmo que não tenham sido aplicados os consectários legais correspondentes a uma ou outra hipótese. (“A inelegibilidade como efeito da condenação por ato de improbidade ...” ..., cit., pp. 118-119, grifos do autor)

<sup>463</sup> ANDRÉ GARCIA XEREZ SILVA, inclusive, cita a decisão do TSE, no REspe n.º 205-33, j. 27/8/2013, DJe de 25/9/2013, em que se considerou, para afastar a inelegibilidade da alínea “g” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, além da decisão do Tribunal de Contas que rejeitou as contas do gestor público, uma decisão da Justiça Comum que entendeu não configurada a prática de ato de improbidade administrativa referente aos mesmos fatos (*Tribunais de contas e inelegibilidade: limites da jurisdição eleitoral*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2015, pp. 143-145).

Não obstante as orientações anotadas, em certas situações, deveria o julgador ser mais proativo, apreciando outras circunstâncias além dos aspectos concernentes à existência, eficácia e conteúdo do ato decisório, para avançar na análise de sua *validade*, especialmente em casos de fraudes evidentes que maculam a própria Justiça Eleitoral. É o que se verifica com relativa frequência na prolação de decisões judiciais provisórias que alteram o *status* do candidato para elegível ou inelegível, proferidas nos limites dos marcos temporais permitidos para alteração superveniente ao registro de candidatura e que se revelam como resultado de práticas fraudulentas, não podendo merecer o acatamento da Justiça Eleitoral. São exemplos a obtenção da suspensão da inelegibilidade por decisão de Juiz absolutamente incompetente, assim reconhecido pelo Tribunal a ele vinculado<sup>464</sup>, e a comprovação de ocorrência de negociação de vantagem financeira para prolação do comando judicial.

Nesses casos excepcionais, em que se verificar a atuação dolosa e ilícita daquele que se utilizou indevidamente de instrumentos escusos apenas para viabilizar, temporariamente, uma situação de elegibilidade ou inelegibilidade na data-limite permitida, a Justiça Eleitoral, embora impedida de apreciar o acerto ou desacerto da decisão, não deve cegar-se às fraudes praticadas e beneficiar quem agiu em detrimento da lei, em prejuízo dos demais candidatos que seguiram fielmente as diretrizes normativas relativas à elegibilidade.

## 6. Conclusões

São informadas a seguir as conclusões sobre os temas relevantes e centrais dessa dissertação, no escopo de fornecer uma síntese das principais ideias apresentadas:

1) O estudo da elegibilidade e da inelegibilidade no Direito Eleitoral brasileiro constitui assunto de alta complexidade e relevância, seja em virtude da sua detalhada normatização na Constituição Federal e nas leis infraconstitucionais, seja pela variada e densa produção doutrinária e jurisprudencial sobre a aplicação dos institutos jurídicos que lhes são

---

<sup>464</sup> Situação semelhante ocorreu no julgamento pelo TSE, do REspe n.º 144-92, j. 19/12/2017, DJe de 15/3/2018. No caso, o TRE da Bahia manteve o indeferimento do registro de candidato a Prefeito na eleição de 2016, mesmo havendo decisão da Justiça Comum proferida na data da diplomação (19/12/2016) que suspendia a inelegibilidade da alínea “g” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, por considerar que a decisão fora obtida em flagrante violação da competência jurisdicional, porquanto a mesma pretensão havia sido requerida – e indeferida – em outro processo judicial. No âmbito do TSE, o Min. Rel. ADMAR GONZAGA, em razão da manobra fraudulenta, votou pelo desprovimento do REspe e consequente indeferimento do registro, mas o TSE, por maioria, deu provimento ao recurso, aduzindo não ser relevante a posterior cassação do fato surgido na data-limite para a diplomação, dada a “impossibilidade de perquirição de eventual má-fé processual na obtenção do provimento suspensivo da inelegibilidade, sob pena de relativização das Súmulas n.ºs 24 e 41 do TSE”.

relacionados, fundamentais para a preservação do regime democrático. Entre as construções teóricas que estudam de forma sistematizada o direito de ser votado e as causas que limitam a capacidade eleitoral passiva, especialmente a inelegibilidade, defende-se, nessa dissertação, a correção da teoria clássica da elegibilidade em seus aspectos essenciais, sem prejuízo de se reconhecer, considerando o ordenamento jurídico vigente, certos equívocos conceituais dessa posição doutrinária e de se apontar possíveis rumos para aperfeiçoamento.

2) O regime ou sistema democrático de governo está presente na maioria dos Estados civilizados, inclusive no Brasil, e possui como características essenciais, em maior ou menor escala: (i) a previsão de eleições periódicas para escolha dos ocupantes dos cargos de representação política; (ii) o reconhecimento e valorização dos direitos fundamentais dos cidadãos, neles incluídos os direitos políticos; (iii) a existência de um ordenamento jurídico fundado no interesse público e nos princípios da liberdade, legalidade e igualdade, entre outros; e (iv) a atuação harmônica e interdependente entre os Poderes do Estado. Não existe democracia sem a consagração do princípio reitor da soberania popular, pelo qual se impõe o direito de autogoverno do povo e do qual decorrem os direitos políticos, que possibilitam o exercício da cidadania e dos instrumentos para viabilizar a escolha dos ocupantes de cargos eletivos e para permitir aos cidadãos se lançarem na disputa pelos postos de representação estatal.

3) De modo amplo, os direitos políticos abrangem as prerrogativas atribuídas ao cidadão para participar das atividades do Estado. Todavia, é em sentido restrito que os direitos políticos são tratados na CF/88, englobando o direito de votar (em eleições, plebiscitos e referendos), o direito de ser votado e a iniciativa popular legislativa. Em conceito técnico, o sufrágio equivale aos direitos de votar e de ser votado, assumindo as seguintes características: (i) universalidade dos titulares do direito, admitindo-se apenas restrições de ordem geral e justificadas pelos valores expressos na CF/88; (ii) votação direta, como regra, em que se escolhe o candidato específico ou o partido político; (iii) o voto deve ser pessoal, não se admitindo o seu exercício por procuração; (iv) segredo do conteúdo do voto, para garantia da liberdade de consciência do eleitor; (v) igualdade de valor para cada voto; (vi) obrigatoriedade do voto, salvo exceções constitucionais; (vii) periodicidade do exercício do sufrágio, como marca do princípio republicano; (viii) liberdade no exercício do voto, em respeito à vontade individual de cada eleitor; e (ix) tratamento do sufrágio como cláusula pétrea constitucional.

4) Plebiscito e referendo são formas de consulta da vontade popular através do voto – e, por isso, expressão direta dos direitos políticos –, para fins de aprovação prévia ou ratificação de atos executivos ou legislativos. As expressões *direito de ser votado*, *elegibilidade* e *capacidade eleitoral passiva* traduzem o mesmo conteúdo jurídico, consistente no direito de

o cidadão se lançar à disputa de cargo eletivo, obter votos e, se eleito, assumir o cargo público conquistado. Porém, ao contrário da universalidade direcionada ao direito de votar, existem diversas normas que limitam a titularidade do direito de ser votado, sendo, portanto, mais restrita a prerrogativa de os cidadãos disputarem as eleições. Por fim, a iniciativa popular legislativa constitui um instrumento de exercício da soberania porque permite a elaboração pelo povo das normas de regência da sociedade, sendo que a apresentação de um projeto de lei exige *quórum* qualificado de subscritores e a proposta não ser apropriada por parlamentar nem ter sua essência modificada substancialmente, sob pena de afronta direta ao regime democrático.

5) A Constituição Federal veda a cassação dos direitos políticos do cidadão, prática que ocorria em tempos de regime autoritário de governo no Brasil, mas prevê, em seu art. 15 e em outras de suas disposições, hipóteses de perda e suspensão desses direitos, a saber: (i) cancelamento da naturalização e aquisição de outra nacionalidade; (ii) incapacidade civil absoluta; (iii) condenação criminal transitada em julgado; (iv) recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa; (v) condenação por ato de improbidade administrativa; (vi) a prestação do serviço militar obrigatório (situação dos conscritos); e (vii) o exercício dos direitos políticos por brasileiros em Portugal. Nas situações de *perda* (i; iv; e vii), o indivíduo deixa de exercer os direitos políticos por um prazo indeterminado e somente poderá reavê-los a pedido e quando extinto o motivo da restrição. Nas de *suspensão* (iii; v; e vi), os direitos ficam suspensos durante um prazo certo, reativando-se imediatamente após seu término. A situação alusiva à incapacidade civil absoluta (ii), tecnicamente, é de *impedimento*, pois o absolutamente incapaz, isto é, o menor de 16 (dezesesseis) anos, ainda não adquiriu os direitos políticos.

6) A elegibilidade constitui direito fundamental porque integra os direitos políticos e significa a possibilidade de o povo exercer o poder estatal, ocupando cargos que representam os interesses da sociedade. Há duas teorias jurídicas principais que buscam explicar a natureza jurídica da elegibilidade, seus elementos constitutivos, o momento de configuração e a aplicação concreta dos institutos jurídicos que lhe são relacionados, notadamente a inelegibilidade. A teoria clássica define a elegibilidade como o direito subjetivo de ser votado, atribuído de forma potencial ao cidadão que atender os pressupostos gerais da elegibilidade, que são o cumprimento das condições de elegibilidade e a não incidência em causas de inelegibilidade, e a um conjunto de requisitos formais para obtenção de decisão da Justiça Eleitoral que autorize o pedido de registro de candidatura numa determinada eleição. No tocante à inelegibilidade, a concepção clássica a define como a restrição à elegibilidade decorrente de certas situações fáticas e jurídicas expressamente previstas em ato normativo formal.

7) A outra teoria, identificada como crítica ou divergente, defende que o direito de ser votado consiste apenas no efeito jurídico que resulta do deferimento do pedido de registro de candidatura. Nessa visão, a elegibilidade, em que pese exija o atendimento dos pressupostos gerais para sua obtenção, está vinculada tão somente à obtenção da chancela judicial que autoriza a candidatura do cidadão para a eleição em disputa, não se podendo conceber a existência da elegibilidade antes dessa decisão da Justiça Eleitoral. Já a inelegibilidade é compreendida como o oposto da elegibilidade, abrangendo toda situação que obsta o direito de ser votado, ou seja, tanto o descumprimento das condições de elegibilidade (inelegibilidades inatas) como a incidência de causas de inelegibilidade derivadas de situações ou atos lícitos (inelegibilidades inatas) ou de condutas ilícitas (inelegibilidades cominadas).

8) A teoria clássica é a que melhor estrutura o direito à elegibilidade ao distinguir os conceitos de elegibilidade-direito, no qual se aprecia a configuração do direito de ser votado como expressão maior da soberania, e de elegibilidade-candidatura, que representa apenas o reconhecimento judicial formal da concretização desse direito numa específica eleição. Elegibilidade e candidatura são realidades inconfundíveis, sem vinculação de causa e efeito: aquela é o direito geral, abstrato e potencial que tem o cidadão, desde que atendidos os pressupostos gerais de elegibilidade, de se lançar na disputa por cargos públicos eletivos; esta é o efeito decorrente da autorização judicial ao pedido de candidatura do cidadão. Ademais, o ordenamento jurídico prevê – e a prática forense demonstra – que há situações de deferimento de candidatura sem que efetivamente a elegibilidade tenha se configurado, além de exercício da elegibilidade mesmo com decisão denegatória ainda não definitiva sobre o pedido de registro do candidato ou na pendência dessa deliberação judicial, tudo a demonstrar a inviabilidade de tratar elegibilidade e candidatura como se expressassem o mesmo conteúdo jurídico.

9) Os arranjos dogmáticos da teoria crítica são ainda incongruentes em dois aspectos relevantes. Primeiro, considerando a noção consagrada de que o direito de ser votado se encerra quando do recebimento de votos na eleição, o exercício permitido legalmente da elegibilidade sem a apreciação judicial sobre o pedido de candidatura implicaria, com base nas ideias da teoria crítica, na absurda situação jurídica de o candidato, no dia da eleição, receber votos sem que o direito de ser votado tenha nascido e, ao mesmo tempo, ver esse mesmo direito exaurido após o término da eleição. O segundo aspecto é que a teoria divergente admite como legal e legítima a possibilidade de renúncia ao registro de candidato, mas olvida que, nesta situação e seguindo suas próprias posições dogmáticas, estar-se-ia renunciando à elegibilidade – vinculada ao registro de candidatura –, o que representa uma situação inadmissível, dada a natureza de direito fundamental e irrenunciável do direito de ser votado.

10) O processo judicial de análise do pedido de registro de candidatura, conforme acertadamente reconhecido pela teoria clássica, representa apenas um pressuposto de natureza formal da elegibilidade. É através desse processo que se declara a elegibilidade preexistente, configurada desde antes da apresentação do requerimento, e se constitui a candidatura, acarretando a partir de então a alteração da situação jurídica da pessoa que pleiteou o registro, que passa a ser candidato e pode, nessa posição jurídica específica, exercer certas prerrogativas no pleito eleitoral, tais como a prática de atos de campanha, arrecadação e gastos eleitorais e ter seu nome submetido ao escrutínio eleitoral para recebimento dos votos.

11) Sobre a inelegibilidade, ambas as teorias a compreendem como a situação fática ou jurídica de impedimento à elegibilidade. Porém, é a doutrina clássica que melhor define a inelegibilidade, pois restringe o seu conteúdo às hipóteses expressamente previstas na CF/88 ou em lei complementar que trazem empecilho à candidatura aos cargos eletivos. A versão crítica, que amplia o sentido da inelegibilidade para alcançar tudo o que impede o exercício da elegibilidade, inclusive mediante classificações sem substrato na realidade jurídica, termina por não apresentar a definição de um conceito próprio da inelegibilidade, servindo apenas de fachada teórica para se obter consequências jurídicas favoráveis a interesses previamente almejados, mas sem embasamento no direito posto, como, por exemplo, a equivocada tese da inconstitucionalidade formal da penalidade de cassação do registro de candidatura prevista nos arts. 41-A e 73 da Lei das Eleições em razão da prática de atos ilícitos eleitorais.

12) O conceito mais adequado para o signo *inelegibilidade* é de natureza restrita e importa tão somente na situação fática ou jurídica, estabelecida na Constituição Federal ou em lei complementar, que impede o exercício da elegibilidade. Inviável se mostra a ampliação de seu conteúdo jurídico para abranger outras situações que não foram expressamente identificadas nessa tipologia em ato normativo, apenas sob o argumento linguístico de que tudo que contraria ou impede a elegibilidade deve ser entendido como inelegibilidade. As causas de inelegibilidade obedecem ao princípio da tipicidade estrita, que tem dúplice aplicação: (i) delimita que somente é inelegibilidade as situações tipificadas no art. 14, §§ 4º a 8º, da CF/88, e nos arts. 1º, I a VII, e 22, XIV, da LC n.º 64/1990; e (ii) impede a incidência de outras supostas hipóteses de inelegibilidade não contidas nos normativos citados, considerando o teor do art. 14, § 9º, CF/88, bem assim a insegurança jurídica que haveria em permitir a cada Juiz Eleitoral a apreciação concreta da moralidade da vida pregressa dos candidatos.

13) A criação de uma hipótese de inelegibilidade, notadamente a de natureza infraconstitucional, tem por objetivo principal impedir a participação nas eleições de pessoas cujas condutas pretéritas indicam objetivamente a existência de riscos à legitimidade do

processo eleitoral ou ao exercício do cargo eletivo. As situações fáticas a serem objeto das causas de inelegibilidade devem tutelar os objetos e valores expressos no § 9º do art. 14 da CF/88, assim sintetizados: (i) defesa da probidade administrativa; (ii) proteção da moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato; (iii) defesa da normalidade e legitimidade das eleições; e (iv) combate à influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. Considerando essa base normativa constitucional, as inelegibilidades da LC n.º 64/1990 não afrontam a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, seja em razão da inferioridade hierárquica deste ato normativo em face da CF/88, seja considerando a razoabilidade e proporcionalidade das atuais causas de inelegibilidade infraconstitucionais, conforme decidido pelo STF no julgamento de constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa.

14) Das diversas classificações doutrinárias sobre as causas de inelegibilidade (*absolutas e relativas*, no tocante à abrangência a todos ou a alguns cargos eletivos; *nacionais, estaduais e municipais*, quanto ao local de incidência; *preexistentes e supervenientes*, com relação ao momento de sua configuração; *processuais e definitivas*, quanto ao marco temporal para início do impedimento; *diretas ou reflexas*, se a origem da inelegibilidade resulta de fato causado pelo candidato ou por terceiro; em *sentido amplo* ou *restrito*, a envolver todos os obstáculos à elegibilidade ou as hipóteses assim tipificadas no ordenamento jurídico; *inatas e cominadas*, a depender da legalidade do seu fato gerador), a classificação mais importante é a que distingue as inelegibilidades em *constitucionais*, previstas no art. 14, §§ 4º a 8º da CF/88, e *legais*, contidas na LC n.º 64/1990. As inelegibilidades de natureza constitucional podem ser apontadas em qualquer fase do processo de registro de candidatura, inclusive após a diplomação, não se sujeitando à preclusão; as legais devem ser imputadas no momento inicial do processo de registro de candidatura, sob pena de preclusão, salvo se forem supervenientes.

15) *Elegibilidade e inelegibilidade* não expressam, no âmbito técnico-jurídico, conteúdos e sentidos opostos, apenas são institutos situados em planos de aplicação jurídica distintos. A elegibilidade é o direito de ser votado e a inelegibilidade consiste numa das situações que impedem o exercício da elegibilidade: se é certo que a inelegibilidade acarreta a ausência da elegibilidade, nem toda situação de perda ou ausência do direito de ser votado corresponde à presença de uma causa de inelegibilidade. Para expressar adequadamente o termo jurídico contrário ao da elegibilidade, deve-se utilizar a locução *não elegibilidade*, que abrange o gênero das seguintes situações restritivas da capacidade eleitoral passiva: (i) descumprimento das condições de elegibilidade; (ii) não atendimento aos requisitos formais do pedido de registro de candidatura; (iii) configuração de causa de inelegibilidade da CF/88 ou da LC n.º 64/1990;



(iv) incidência das penas de cassação ou cancelamento do registro de candidatura, do diploma ou mandato pela prática de atos ilícitos eleitorais na campanha eleitoral; e (v) cominação da sanção de inabilitação para o exercício de função pública.

16) Podem ser apontadas as seguintes diferenças entre os pressupostos gerais da elegibilidade: (i) as *condições de elegibilidade* são aquelas previstas na CF/88 ou em lei ordinária; constituem requisitos objetivos que o candidato deve implementar; e revelam critérios básicos de habilitação do candidato para disputa nas eleições; (ii) as *causas de inelegibilidade* devem constar na CF/88 ou em lei complementar; representam requisitos de ordem negativa, que não devem ser ostentados pelos candidatos; e se fundam nos valores contidos no art. 14, § 9º, CF/88, com vistas a proteger a legitimidade das eleições e o exercício do cargo eletivo. Estas características básicas servem como orientações para a atividade do legislador na instituição de novas condições de elegibilidade ou causas de inelegibilidade.

17) As situações relacionadas ao analfabetismo e às incompatibilidades constituem hipóteses de inelegibilidade, conforme definido na CF/88 e na LC n.º 64/1990. Não obstante, não há óbice jurídico a um eventual e futuro tratamento normativo do analfabetismo como condição de elegibilidade, mediante a imposição, *v. g.*, de o candidato comprovar que é alfabetizado. Tal solução não é possível quanto à incompatibilidade porque o ato de se desincompatibilizar é apenas uma faculdade para o candidato afastar a situação de incompatibilidade, não se tratando de um dever objetivo imposto a todos. De outro vértice, não há contradição entre a previsão da condição de elegibilidade referente ao dever de alistamento e a indicação da situação do inalistável como inelegibilidade: na primeira acepção, trata-se de um requisito objetivo mínimo que todos devem comprovar; na outra, alude-se ao indivíduo que enfrenta obstáculo jurídico inafastável para se alistar no corpo de eleitores, por ser estrangeiro, conscrito ou menor de 16 (dezesseis) anos, sendo, portanto, inelegível.

18) As condições de elegibilidade representam os requisitos objetivos que devem ser atendidos por todos os cidadãos que pretendem ser candidatos na eleição. São exigências mínimas para avaliação inicial da existência do direito à elegibilidade, que se encontram previstas notadamente na CF/88, embora se permita à lei ordinária a sua regulação, integração e a própria criação de outras condições, desde que respeitados o escopo de abrangência e os princípios constitucionais atinentes ao direito à elegibilidade. No art. 14, § 3º, CF/88, constam como condições de elegibilidade: (i) nacionalidade brasileira, permitindo-se ainda a elegibilidade aos portugueses em caso de reciprocidade de direitos aos brasileiros em Portugal; (ii) alistamento eleitoral; (iii) pleno exercício dos direitos políticos; (iv) domicílio eleitoral na circunscrição, no prazo de 6 (seis) meses antes da eleição; (v) filiação partidária, em igual prazo;

e (vi) idades mínimas a depender do cargo em disputa. Em acréscimo, a Lei das Eleições prevê as seguintes condições de elegibilidade: (vii) pagamento de certas multas aplicadas pela Justiça Eleitoral; (viii) prestação de contas de campanha; e (ix) escolha do candidato em convenção partidária, exigência decorrente e justificada pelo princípio do pluripartidarismo.

19) Com relação à condição de elegibilidade do pleno exercício dos direitos políticos, pela qual o eleitor não pode incidir numa das causas de perda ou suspensão desses direitos, a Lei das Eleições estabelece, como requisito formal, a apresentação da certidão de quitação eleitoral para fins de registro de candidatura, a ser emitida pela Justiça Eleitoral e que deve abranger a informação do cumprimento dos seguintes encargos: (i) plenitude do gozo dos direitos políticos; (ii) regular exercício do voto; (iii) atendimento a convocações da Justiça Eleitoral; (iv) inexistência de multas aplicadas pela Justiça Eleitoral; e (v) apresentação de contas de campanha eleitoral, não se exigindo, porém, a aprovação das contas.

20) Das aludidas obrigações, a certificação das três primeiras se justifica porque o seu desatendimento implica diretamente na incidência das situações de perda ou suspensão dos direitos políticos. De igual modo, também se admite a anotação na certidão de quitação sobre o pagamento das multas eleitorais impostas especificamente como medidas alternativas ao descumprimento dos encargos de votar ou de atender às convocações da Justiça Eleitoral, os quais estão vinculados à espécie de perda dos direitos políticos atinente à escusa de consciência. As outras exigências (demais multas eleitorais e prestação de contas), todavia, são condições de elegibilidade previstas em lei, pois não dizem respeito às hipóteses constitucionais de restrição dos direitos políticos, sendo importante asseverar que: (i) não é razoável impor o pagamento de outras espécies de multas aplicadas pela Justiça Eleitoral, conquanto tais cominações pecuniárias têm origens as mais diversas e apenas constituem renda do Estado, sem repercussão na elegibilidade dos cidadãos; e (ii) mostra-se adequado o dever de apresentar contas de campanha eleitoral, pois o candidato utiliza recursos de pessoas físicas e do Estado e deve, inclusive por expressa disposição constitucional, prestar contas dos valores obtidos.

21) O processo judicial de apreciação do pedido de registro de candidatura tem por objetivo avaliar, através do atendimento das denominadas condições de registrabilidade, se o candidato cumpriu os pressupostos gerais do direito de ser votado, resultando em decisão que declarará a elegibilidade e constituirá a situação de candidato do requerente. Esse processo individual, que é analisado após a verificação da regularidade dos atos partidários e da formação de coligações, tem natureza jurisdicional, seja pela característica de imutabilidade da decisão transitada em julgado, seja pela possibilidade de imputação, por terceiros ou pela atuação de ofício do Juiz Eleitoral, de eventual óbice ao deferimento da candidatura, assegurando-se o

contraditório e a ampla defesa ao candidato. Além dos documentos que já são de conhecimento da Justiça Eleitoral, devem ser apresentados, entre outros: (i) a ata da convenção partidária de escolha dos candidatos e de formação das coligações; (ii) certidões de antecedentes criminais; (iii) prova de alfabetização; e (iv) comprovante de desincompatibilização, se necessário.

22) A discussão sobre a natureza sancionatória ou não da inelegibilidade implica, como fator de relevância jurídica concreta, a aferição da necessidade de aplicação dos valores e princípios jurídicos relacionados ao devido processo legal sancionador para fins de incidência de uma causa de inelegibilidade. Essa temática, a despeito da não percepção pela doutrina e jurisprudência, somente tem sentido com referência ao estudo diferenciado, de um lado, da maioria das hipóteses do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, e, de outro, daquela estipulada no art. 22, XIV, da mesma LC, sendo que as demais causas previstas no ordenamento (art. 14, §§ 4º a 8º da CF/88 e art. 1º, II a VII da LC n.º 64/1990) tratam de fatos lícitos, não se podendo cogitar de apenação pelo Estado. Para delimitar a questão, impõe-se ainda, como premissa conceitual, afastar a utilização de um conceito jurídico amplo de sanção, no sentido de toda consequência negativa relacionada a um fato ilícito, devendo-se utilizar uma acepção mais restrita, que vincula a sanção apenas à penalidade específica determinada no ato normativo para punição direta em face do ato ilícito praticado.

23) As causas de inelegibilidade do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 são desencadeadas como efeito indireto e anexo de uma decisão judicial, política ou administrativa, possuindo como fato gerador imediato a condenação prolatada por outra instância de apreciação do ato jurídico ilícito e não a aferição da prática da conduta irregular. Esse ato condenatório não acarreta ao infrator, formalmente, a situação de inelegível, conquanto o objeto principal da demanda diz respeito apenas à verificação da ocorrência da conduta irregular e sua apenação na forma prevista na lei, que não inclui o sancionamento em inelegibilidade. Ademais, se inexistente a aludida condenação, não incidirá o cidadão em inelegibilidade e, mesmo que haja provas do ilícito e de seu autor, não se poderá constituir o impedimento na impugnação ofertada no processo de registro de candidatura, no qual não se apreciam os fatos que motivariam, em tese, o surgimento da inelegibilidade, apenas se reconhece a existência prévia da hipótese de inelegibilidade devidamente constituída.

24) A classificação doutrinária que separa as inelegibilidades em inatas e cominadas, em razão da licitude ou ilicitude dos fatos remotos ensejadores do impedimento, tem apenas utilidade didática e não serve para definir a natureza de sanção da espécie de inelegibilidade, até porque essa categorização parte do pressuposto da utilização do conceito de sanção em sentido amplo. A causa de inelegibilidade contida no art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 não consiste

em sanção (em sentido estrito), mas apenas numa das outras medidas de coerção estipuladas pelo Direito em defesa de suas disposições normativas. Nessa perspectiva conceitual, será despiciendo ao Juiz Eleitoral obedecer rigorosamente ao *due process of law* para incidência concreta desses tipos de inelegibilidade, eis que a materialidade e autoria do ilícito já se encontram definidas e porque, tratando-se de mero efeito indireto, permite-se a aplicação retrospectiva do impedimento e o início de sua fruição independentemente do trânsito em julgado da decisão condenatória que gerou a inelegibilidade.

25) A causa de inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, por sua vez, configura uma efetiva penalidade jurídica ao cidadão que for condenado na “sanção de inelegibilidade”, prevista como resultado do julgamento na AIJE. As circunstâncias de serem iguais os efeitos dessa inelegibilidade e daquelas do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 e, bem assim, da eventual incidência do condenado em AIJE também nas inelegibilidades das alíneas “d” ou “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, não constituem razões suficientes para igualar suas naturezas jurídicas. Primeiro, porque todas as situações que obstem a elegibilidade, *v. g.*, o descumprimento das condições de elegibilidade, acarretam o idêntico efeito de impedir a candidatura do cidadão, o que revela a inutilidade desse critério. Segundo, a despeito da possibilidade fática de incidência concomitante do candidato em mais de uma causa de inelegibilidade, o caráter de sanção da espécie prevista no art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990 é definido pelo seu substrato fático, consistente na deliberação judicial na AIJE que valorou o ato ilícito e condenou o cidadão diretamente na sanção de inelegibilidade, configurando, na forma abordada na dissertação, a aplicação de uma sanção jurídica no seu sentido estrito.

26) Sem embargo das fundadas críticas sobre eventual atecnia legislativa, a específica previsão de sanção judicial em inelegibilidade não pode ser desconsiderada pela doutrina clássica, nem prejudica os marcos dogmáticos dessa teoria, devendo-se reconhecer o caráter sancionatório da inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, que resulta diretamente da avaliação judicial da prática do abuso de poder político, econômico ou dos meios de comunicação social. Por essa razão, para aplicação dessa espécie de inelegibilidade, devem ser adotados todos os valores e princípios jurídicos atinentes ao processo legal estatal repressor, cabendo ao Estado-Juiz avaliar os fatos reputados ilícitos em sua inteireza e decidir com o pleno respeito à ampla defesa e contraditório, bem como observar a natural vedação da retroatividade das normas jurídicas a situações já definitivamente julgadas, sendo admissível, no entanto, o início da incidência concreta desta inelegibilidade a partir da decisão judicial colegiada.

27) É importante perceber, como anotado no estudo, as semelhanças e divergências entre as causas de inelegibilidade das alíneas “d” e “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 (sem

natureza de sanção) e a do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990 (consistente em sanção jurídica). Tratando a AIJE de matéria fática relacionada a abuso de poder político e econômico, haverá a dúplice incidência de causas de inelegibilidade, tanto a do art. 22, XIV, como das alíneas “d” ou “h” do art. 1º, I, todas da LC n.º 64/1990, ou seja, inelegibilidades de perfil sancionatório e não sancionatório, aplicando-se, em tese, as diferentes regras e valores jurídicos para incidência de cada tipo de impedimento. Entretanto, na prática forense, essa mesma circunstância denota a reduzida importância da discussão dogmática sobre o art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, porquanto as inelegibilidades das alíneas “d” ou “h” do art. 1º, I, da mesma LC, que não têm natureza de pena, incidem concretamente sem a necessidade de aplicação dos condicionantes jurídicos específicos para a hipótese de inelegibilidade-sanção (art. 22, XIV, LC n.º 64/1990).

28) A incidência de uma causa de inelegibilidade a fatos ocorridos anteriormente à vigência da norma que criou o impedimento é tema que decorre diretamente da prévia avaliação sobre a natureza sancionatória da inelegibilidade. Considerando que a elegibilidade é sempre analisada com base na norma vigente ao tempo da eleição e tendo em vista o disposto no art. 14, § 9º, CF/88, que alude à verificação da vida pregressa do cidadão para criação de inelegibilidade, é possível a aplicação retrospectiva das inelegibilidades instituídas ou alteradas pela LC n.º 135/2010 e tipificadas no art. 1º, I, da LC n.º 64/1990 – que não são sanções –, inclusive para aumento do período do impedimento então fixado, não se verificando ofensa ao direito adquirido, à coisa julgada ou ao princípio da segurança jurídica. Nesta situação, não se cogita de retroatividade para anular as autorizações de candidaturas concedidas em eleições passadas, apenas se reconhece que, de acordo com a norma em vigor, a inelegibilidade alcança uma situação pretérita que passou a ser tipificada como restrição à elegibilidade ou que teve, se já era prevista formalmente na LC n.º 64/1990, seu regramento modificado.

29) A solução jurídica deve ser diferente, porém, com relação à inelegibilidade do art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, que tem natureza de sanção jurídica. Nesse caso, a retroatividade se mostra inaplicável, uma vez que a inelegibilidade fora determinada por decisão judicial que determinou expressamente o prazo fixado para duração do impedimento, devendo-se respeitar o conteúdo decisório transitado em julgado. No entanto, nas situações de incidência concomitante da inelegibilidade do art. 22, XIV e das alíneas “d” ou “h” do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, será então possível a aplicação retroativa, mas apenas no tocante a estas últimas hipóteses de inelegibilidade, solução jurídica que, de modo mais bem fundamentado, acompanha a conclusão da doutrina clássica da elegibilidade sobre a questão, que defende a possibilidade de retroação de todas as inelegibilidades da LC n.º 64/1990.

30) A fixação do momento de início da inelegibilidade a partir da decisão proferida por órgão judicial colegiado, nas causas previstas no art. 1º, I, ou no art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, não implica em infringência ao princípio constitucional da presunção de inocência ou da não culpabilidade penal. Primeiro, porque esse princípio tem aplicação restrita essencialmente ao Direito Penal, não se irradiando, em toda a sua extensão, aos demais ramos do ordenamento jurídico, inclusive o Eleitoral, em cujo processo de registro de candidatura se aprecia apenas temática cível sobre a incidência ou não da inelegibilidade, e não a punição pelo ato ilícito praticado. Segundo, e mais importante, o marco temporal fixado na LC n.º 64/1990 é compatível com as normas da CF/88 atinentes ao direito à elegibilidade, por obedecer aos princípios da proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais, da razoabilidade e da proporcionalidade, quando do cotejo entre o direito individual do candidato de ser votado e os interesses da coletividade dos cidadãos, notadamente os explicitados no art. 14, § 9º, CF/88.

31) Não configura inelegibilidade a sanção de cassação do registro, diploma ou mandato, aplicada em representações por infração aos arts. 30-A, 41-A e 73 ss., LE, ao art. 22, XIV, da LC n.º 64/1990, e ao art. 14, § 10, CF/88, que apuram a prática de captação ou gastos irregulares na campanha, captação ilícita de sufrágio, condutas vedadas aos agentes públicos, abuso de poder político ou econômico, corrupção ou fraude, todas reveladoras de atos gravosos e atentatórios à democracia e que merecem a proteção estatal. Nestas demandas, não se aprecia a questão relacionada à obtenção ou configuração do direito à elegibilidade, mas apenas a ocorrência da específica conduta ilícita praticada na campanha eleitoral, que pode ensejar, a depender do momento de prolação da decisão e da espécie de ação judicial eleitoral, a cassação do registro, do diploma ou do mandato, além de multa. Não obstante, considerando que a cassação repercute negativamente na capacidade eleitoral passiva, eis que impede o exercício do cargo eletivo pretendido, deve tal hipótese ser compreendida doutrinariamente, ao lado da inelegibilidade, como uma das espécies do gênero de situações de não elegibilidade.

32) De modo semelhante, a penalidade de cancelamento do registro de candidatura por infração ao inciso VI ou ao § 1º do art. 45 da LE, pelos quais se veda a participação do candidato ou referências a seu nome em programas de rádio e televisão desde antes do início da propaganda eleitoral, também implica numa situação de não elegibilidade. De fato, não se trata de condição de elegibilidade porque a lei eleitoral não impõe o encargo objetivo a ser cumprido pelo candidato para fugir à incidência das disposições normativas, tampouco se trata de requisito mínimo e pessoal a ser atendido por todos. De outro lado, apesar de as proibições expressarem valores constitucionais relacionados à regularidade das eleições, as regras não são inelegibilidade porque não se encontram expressamente tipificadas na CF/88 ou em lei

complementar nesta formatação jurídica, não se vinculam diretamente à elegibilidade e não podem ser objeto de deliberação no processo de registro de candidatura. As prescrições revelam apenas mais uma das possibilidades que o Direito Eleitoral prevê para punição de candidatos que praticam atos ilícitos que repercutem negativamente nas eleições, no contexto maior de proteção do jurisdicionado eleitoral e de resguardo do regime democrático.

33) No mesmo sentido, a inabilitação para o exercício de função pública não encerra uma causa de inelegibilidade. Trata-se de sanção política ou judicial aplicada em virtude da prática de crime de responsabilidade do agente político e, em regra, em conjunto com a perda do cargo público, impedindo temporariamente o condenado de exercer qualquer função pública, inclusive cargos eletivos. Mesmo que a inabilitação repercuta negativamente na elegibilidade, eis que o cidadão fica vedado temporariamente de disputar eleições, não se pode concebê-la como condição de elegibilidade, posto que não restringe a integralidade dos direitos políticos, nem inelegibilidade, dado o princípio da tipicidade estrita e em razão da distinção do plano de aplicação e objetivos dos institutos jurídicos. A inabilitação para o exercício de função pública deve, portanto, também ser categorizada como uma das espécies de não elegibilidade.

34) A jurisprudência e a doutrina eleitorais estabelecem orientações para a apreciação pela Justiça Eleitoral sobre a configuração dos atos que ensejam o descumprimento dos pressupostos gerais da elegibilidade, especialmente das que implicam nas inelegibilidades do art. 1º, I, da LC n.º 64/1990, podendo-se citar as seguintes diretrizes: (i) não compete ao Juiz Eleitoral apreciar a correção da decisão que enseja o obstáculo à elegibilidade; (ii) para verificação da incidência de inelegibilidade imputada ao candidato, deve-se verificar, com base na decisão paradigma, se foi ele efetivamente o responsável pela prática da conduta ilícita ou abusiva; (iii) não se discute no processo de registro de candidatura ou na AIRC a constituição da inelegibilidade, que deve ser preexistente e devidamente provada; e (iv) o julgador eleitoral pode (e deve) extrair, do fato jurídico considerado suporte da causa de inelegibilidade ou do descumprimento da condição de elegibilidade, os elementos configuradores do específico óbice à elegibilidade, desde que se respeite o conteúdo da decisão sob apreciação. Sem embargo, em prol do resguardo à dignidade da função jurisdicional eleitoral e da proteção à isonomia entre os candidatos nas eleições, sugere-se um maior envolvimento da Justiça Eleitoral nas hipóteses em que estiver evidenciada a má-fé ou a prática de fraude pelo candidato ou impugnante, admitindo-se, em tais casos, a desconsideração do ato jurídico que demonstraria a situação de elegibilidade ou de não elegibilidade do candidato.

## BIBLIOGRAFIA

ADEODATO, João Maurício, *Uma teoria retórica da norma jurídica e do direito subjetivo*, 2ª ed., rev. e ampl., São Paulo, Noeses, 2014.

AGRA, Walber de Moura, “Requisitos de registrabilidade”, in FUX, Luiz; PEREIRA, Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCINI, Luiz Eduardo (org.), *Elegibilidade e inelegibilidades*, Tratado de Direito Eleitoral, vol. 3, Belo Horizonte, Forum, 2018, pp. 237-252.

\_\_\_\_\_, *Temas Polêmicos do Direito Eleitoral*, 2ª ed., rev., ampl. e atual., Belo Horizonte, Fórum, 2018.

ALMEIDA, Roberto Moreira de, “Alistabilidade e elegibilidade dos indígenas no ordenamento jurídico brasileiro”, in RAMOS, André de Carvalho (coord.), *Temas de Direito Eleitoral no Século XXI*, Brasília, Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, pp. 69-107. Disponível em <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/temas-de-direito-eleitoral-no-seculo-xxi>>, acesso em 13/8/2019.

\_\_\_\_\_, *Curso de direito eleitoral*, 10ª ed., rev., ampl. e atual., Salvador, Ed. JusPodivm, 2016.

ALVES, José Carlos Moreira, “Pressupostos de Elegibilidade e Inelegibilidade”, in Tribunal Superior Eleitoral, *Estudos Eleitorais*, vol. 11, n.º 2, Brasília, 2016, pp. 229-239. Disponível em <<http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/4755>>, acesso em 28/8/2019. Artigo publicado originariamente em BUGARIN, Bento *et al.* (coord.), *Estudos de Direito Público em homenagem a Aliomar Baleeiro*, Brasília, Universidade de Brasília, 1976.

ALVIM, Frederico Franco, “A elegibilidade e seus impedimentos no Direito Comparado e nos pactos internacionais”, in FUX, Luiz; PEREIRA, Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCINI, Luiz Eduardo (org.), *Elegibilidade e inelegibilidades*, Tratado de Direito Eleitoral, vol. 3, Belo Horizonte, Forum, 2018, pp. 35-88.

AMARAL, Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo da, *Manual das eleições*, 4ª. ed., rev. e atual., São Paulo, Saraiva, 2010.

ASCENSÃO, José de Oliveira, “Norma jurídica”, in *Dicionário jurídico da administração pública*, vol. 6, Lisboa, 1994, pp. 140-157.

\_\_\_\_\_, “Direitos humanos: uma lacuna no tratado de amizade luso-brasileiro?” in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, vol. 43, n.º 1, Coimbra, Coimbra Editora, 2002, pp. 27-30.



ÁVILA, Humberto, "A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade", in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 215, Rio de Janeiro, 1999, pp. 151-179. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47313>>, acesso em 6/5/2020.

\_\_\_\_\_, *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*, 11ª ed., rev., São Paulo, Malheiros Editores, 2010.

BARROSO, Luís Roberto, *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, 6ª ed., São Paulo, Saraiva, 2017.

BOBBIO, Norberto, *Teoria da norma jurídica*, trad. de Ariani Bueno Sudatti e Fernando Pavan Batista, apresentação de Alaôr CAffé Alves, 6ª ed., São Paulo, Edipro, 2016.

BORN, Rogério Carlos, "O transconstitucionalismo dos direitos políticos entre os países de língua portuguesa", in *Revista Ius Gentium*, vol. 3, n.º 2, Curitiba, 2011, pp. 69-87. Disponível em <<https://www.uninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/issue/view/6>>, acesso em 7/8/2019.

BRITO, Cezar; ROLLEMBERG, Gabriela, "A evolução do conceito de quitação eleitoral na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e suas implicações para as eleições municipais de 2012", in ROLLEMBERG, Gabriela; DIAS, Joelson; KUFA, Karina (org.), *Aspectos polêmicos e atuais no direito eleitoral*, Belo Horizonte, Arraes Editores, 2012, pp. 89-107.

CANAS, Vitalino, *O princípio da proibição do excesso na conformação e controlo dos atos legislativos*, Coimbra, Almedina, 2017.

CÂNDIDO, Joel José, *Direito eleitoral brasileiro*, 16ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo, Edipro, 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Coimbra, Almedina, 2003.

\_\_\_\_\_; MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4ª ed., rev., Coimbra, Coimbra Editora, 2007.

CARVALHO, João Fernando Lopes de, "Inelegibilidades constitucionais", in ROLLO, Alberto (org.), *Elegibilidade e inelegibilidade: visão doutrinária e jurisprudencial atualizada*, Caxias do Sul, Plenum, 2008, pp. 81-144.

CARVALHO, Volgane Oliveira, *Manual das inelegibilidades: condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade na jurisprudência atual do TSE*, Curitiba, Juruá, 2016.

CASTRO, Edson de Resende, *Curso de Direito Eleitoral*, 8ª ed., rev. e atual., Belo Horizonte, Del Rey, 2016.

CAVALCANTE, André Nogueira, *Ficha limpa e presunção de inocência: da inelegibilidade por condenação criminal não definitiva*, 1ª ed., São Paulo, Letras Jurídicas, 2016.

CERQUEIRA, Thales Tácito Pontes Luz de Pádua; CERQUEIRA, Camila Albuquerque, *Reformas eleitorais comentadas: lei n. 12.034/2009*, São Paulo, Saraiva, 2010.

COELHO, Marcus Vinicius Furtado, “A mudança de paradigmas decorrente da Lei Complementar nº 135”, in REIS, Márlon Jacinto; CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de (coord.), *Ficha Limpa: Lei complementar n.º 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*, Bauru, Edipro, 2010, pp. 55-66.

\_\_\_\_\_, *Direito eleitoral, direito processual eleitoral e direito penal eleitoral*, 4ª ed., Belo Horizonte, Fórum, 2016.

CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti, *Inelegibilidade: inelegibilidade e proporcionalidade, inelegibilidade e abuso de poder*, Curitiba, Juruá, 2008.

\_\_\_\_\_, “Inelegibilidade – o conflito de teorias”, in Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, *DIREITO ELEITORAL CONTEMPORÂNEO - 70 Anos da Redemocratização Pós-Ditadura Vargas e da Reinstalação da Justiça Eleitoral*, Curitiba, 2016, pp. 223-249.

COSTA, Adriano Soares da, *Instituições de Direito Eleitoral: Teoria da Inelegibilidade – Direito Processual Eleitoral*, 10ª ed., rev. e ampl., Belo Horizonte, Fórum, 2016.

COSTA, Tito, *Recursos em matéria eleitoral*, 9ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2010.

CUNHA, André Luiz Nogueira da, *Direitos políticos: representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades*, São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2004.

DECOMAIN, Pedro Roberto, *Elegibilidade e inelegibilidades*, 2ª ed., São Paulo, Dialética, 2004.

DENARDI JÚNIOR, Adriano, “Prestação de contas de campanha, quitação eleitoral e inelegibilidade”, in Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, *Revista de Doutrina e Jurisprudência*, n.º 18, Belo Horizonte, 2008, pp. 9-17. Disponível em <<http://www.tre-mg.jus.br/jurisprudencia/publicacoes/revista-de-doutrina-e-jurisprudencia>>, acesso em 14/5/2020.

DIDIER JR., Fredie, *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo do conhecimento*, 22ª ed., Salvador, Ed. JusPodivm, 2020.

DINO, Nicolao, “A inelegibilidade como efeito da condenação por ato de improbidade administrativa: aspectos controvertidos”, in 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, *Coletânea de artigos: avanços e desafios no combate à corrupção após 25*

anos de vigência da *Lei de Improbidade Administrativa*, Brasília, 2018, pp. 108-121. Disponível em <[http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/05\\_18\\_coletanea\\_de\\_artigos.pdf](http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr5/publicacoes/05_18_coletanea_de_artigos.pdf)>, acesso em 6/8/2019.

FERREIRA, Marcelo Ramos Peregrino, *O controle de convencionalidade da lei da ficha limpa: direitos políticos e inelegibilidades*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2016.

FERREIRA, Pinto, “O problema da inelegibilidade”, in *Revista Forense*, vol. 186, ano 56, Rio de Janeiro, 1959, pp. 20-28.

\_\_\_\_\_, *Comentários à Constituição Brasileira*, vol. 1, São Paulo, Saraiva, 1989.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Curso de direito constitucional*, 36ª ed., rev. e atual., São Paulo, Saraiva, 2010.

FRAZÃO, Carlos Eduardo, “Revisitando o art. 22, XIV, da LC n. 64/1990: a inconsistência teórica da dicotomia entre inelegibilidades como efeitos secundários (art. 1º, I) e como sanção (art. 22, XIV) e a discussão no RE 929.670/DF”, in ANPR - Associação Nacional de Procuradores da República (org.), *Pontos Controvertidos sobre a Lei da Ficha Limpa*, Belo Horizonte, Del Rey, 2016, pp. 77-93. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/pge/ficha-limpa>>, acesso em 20/4/2020.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo, *Manual de Direito Civil*, vol. único, São Paulo, Saraiva, 2017.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogerio Pacheco, *Improbidade administrativa*, 9ª ed., São Paulo, Saraiva, 2017.

GOLAMBIUK, Paulo Henrique, “A evolução da ação de investigação judicial eleitoral e a atual posição preferencial que ostenta no combate aos abusos praticados frente aos demais instrumentos existentes no ordenamento”, in FUX, Luiz; PEREIRA, Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCINI, Luiz Eduardo (org.), *Direito Processual Eleitoral*, Tratado de Direito Eleitoral, vol. 6, Belo Horizonte, Forum, 2018, pp. 177-188.

GOMES, José Jairo, *Direito Eleitoral*, 14ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo, Atlas, 2018.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos, *Direito Eleitoral*, 3ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo, Atlas, 2018.

GUEDES, Néviton de Oliveira Batista, “Comentários aos artigos 14 a 16 da Constituição Federal”, in CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.), *Comentários à Constituição do Brasil*, São Paulo, Saraiva/Almedina/IDP, 2013, pp. 654-689.

JARDIM, Torquato, *Direito Eleitoral Positivo, conforme a nova lei eleitoral*, 2ª ed., Brasília, Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1998.

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha, *Curso de direito eleitoral*, 2ª ed., rev., ampl. e atual., Salvador, Ed. JusPodivm, 2017.

JORGE, José Alfredo Luiz, *Direito eleitoral: causas legais de inelegibilidade: ação de impugnação de registro: ausência de prova de desincompatibilização*, Campinas, Millennium Editora, 2004.

KELSEN, Hans, *Teoria pura do direito*, trad. de Dr. João Baptista Machado, 4ª ed., Coimbra, Armênio Amado, 1976.

KIM, Richard Pae, “Elegibilidade, condições de elegibilidade, inelegibilidade e a Lei da Ficha Limpa: fundamentalidade dos direitos políticos e a moldura constitucional”, in GUILHERME, Walter de Almeida; KIM, Richard Pae; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da (coord.), *Direito eleitoral e processual eleitoral: temas fundamentais*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012, pp. 97-132.

\_\_\_\_\_; SIQUEIRA JUNIOR, Paulo Hamilton, “Inelegibilidade e a lei da ficha limpa: consequências do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal (ADC 29 e 30 e da ADIN 4.578)”, in CAGGIANO, Monica Herman (org.), *FICHA limpa: impacto nos tribunais: tensões e confrontos*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2014, pp. 73-98.

LEITE FILHO, José; GUIMARÃES JÚNIOR, Juraci, *Reforma eleitoral: comentários à Lei n.º 12.034/2009, comentários à Lei Complementar n.º 135/2010*, 1ª ed., Leme, Imperium Editora, 2011.

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores, “Pressupostos de elegibilidade e inelegibilidades no Direito Constitucional brasileiro”, in *Revista de Doutrina da 4ª Região*, n.º 58, Porto Alegre, 2014. Disponível em <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/74208>>, acesso em 20/4/2020.

MARINHO, Josaphat, “Inelegibilidades no Direito Brasileiro”, in *Revista de Informação Legislativa*, vol. 2, n.º 6, Brasília, 1965, pp. 3-12. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180750>>, acesso em 14/5/2020.

MELLO, Marcos Bernardes de, *Teoria do fato jurídico: plano da existência*, 17ª ed., São Paulo, Saraiva, 2011.

MELLO, Ruy Nestor Bastos, “Aplicação e dosimetria das sanções da Lei de Improbidade Administrativa”, in DOBROWOLSKI, Samantha Chantal (org.), *Questões práticas sobre improbidade administrativa*, Brasília, Escola Superior do Ministério Público da

União, 2011, pp. 184-212. Disponível em <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/questoes-praticas-sobre-improbidade-administrativa>>, acesso em 7/8/2019.

\_\_\_\_\_, “O ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal em face do Poder Legislativo: identificação de limites e análise crítica de decisões sobre a reforma política”, relatório apresentado em 4/10/2018, referente à disciplina Direito Constitucional, sob a regência do Professor Doutor CARLOS BLANCO DE MORAIS, como requisito de avaliação parcial no curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, Especialidade de Ciências Jurídico-Políticas, da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, ano letivo 2017/2018.

\_\_\_\_\_, “O princípio da proporcionalidade como instrumento de controle das restrições normativas à elegibilidade nos sistemas jurídicos do Brasil e de Portugal”, in Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, *Revista Populus*, vol. 6, Salvador, 2019, pp. 205-247. Disponível em <<http://eje.tre-ba.jus.br/mod/page/view.php?id=221>>, acesso em 28/6/2018.

\_\_\_\_\_; MAGALHÃES, Jarbas Santana, “A inelegibilidade da rejeição de contas dos gestores públicos: incidência da inelegibilidade na hipótese de rejeição das contas de gestão dos chefes do Poder Executivo pelos tribunais de contas”, in Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, *Revista Populus*, vol. 2, Salvador, 2016, pp. 139-168. Disponível em <<http://eje.tre-ba.jus.br/mod/page/view.php?id=221>>, acesso em 28/6/2018.

MELLO FILHO, José Celso de, *Constituição Federal Anotada*, 2ª ed., São Paulo, Saraiva, 1986.

MENDES, Antônio Carlos, *Introdução à teoria das inelegibilidades*, São Paulo, Malheiros, 1994.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, *Curso de Direito Constitucional*, 14ª ed., rev. e atual., São Paulo, Saraiva, 2019.

MENDES, Maria de Fátima Abrantes; MIGUÉIS, Jorge, *Lei Eleitoral da Assembleia da República*, 4ª reedição, actualizada, anotada e comentada com os resultados eleitorais de 1976 a 2002, Torres Novas, Gráfica Almondina, 2005.

MENDES, Renato Geraldo, *A quarta dimensão do direito: nova teoria sobre a norma jurídica: superação da visão tridimensional do direito: abordagem essencial do direito*, Curitiba, Zênite, 2013.

MIRANDA, Jorge, *Direito Eleitoral*, Coimbra, Edições Almedina, 2018.

MORAES, Alexandre de, *Direito Constitucional*, 31ª ed., São Paulo, Atlas, 2015.

MORAIS, Carlos Blanco de, *O Sistema Político*, Coimbra, Almedina, 2017.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do, *Lineamentos de Direito Eleitoral: comentários e legislação*, Porto Alegre, Síntese, 1996.

NIESS, Pedro Henrique Távora, *Direitos Políticos: Elegibilidade, Inelegibilidade e Ações Eleitorais*, 2ª ed., rev. e atual., Bauru, Edipro, 2000.

NOGUEIRA, Alexandre de Castro, *Decisão judicial na justiça eleitoral: lei de inelegibilidades e interpretação teleológica*, Curitiba, Juruá, 2015.

\_\_\_\_\_, “A incompatibilidade da autoaplicabilidade do art. 15, III, da Constituição Federal com a plenitude do gozo dos direitos políticos: uma releitura hermenêutica da jurisprudência”, in FUX, Luiz; PEREIRA, Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCINI, Luiz Eduardo (org.), *Elegibilidade e inelegibilidades*, Tratado de Direito Eleitoral, vol. 3, Belo Horizonte, Forum, 2018, pp. 175-195.

OLIVEIRA, João Paulo, *Direito Eleitoral*, 2ª ed., rev., atual. e ampl., Salvador, Ed. JusPodivm, 2018.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de, “As inelegibilidades decorrentes da prática de ilícitos eleitorais: reflexões sobre o perfil da nova alínea “j”, do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/1990”, in REIS, Márlon Jacinto; CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de (coord.), *Ficha Limpa: Lei complementar n.º 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*, Bauru, Edipro, 2010, pp. 197-223.

PANUTTO, Peter, *Inelegibilidades: um estudo dos direitos políticos diante da lei da ficha limpa*, 1ª ed., São Paulo, Editora Verbatim, 2013.

PAZZAGLINI FILHO, Marino, *Lei de inelegibilidade comentada: legislação e jurisprudência atualizadas, leis da ficha limpa e da minirreforma eleitoral*, São Paulo, Atlas, 2014.

PINTO, Djalma, *Elegibilidade no direito brasileiro*, São Paulo, Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_; PETERSEN, Elke Braid, *Comentários à lei da ficha limpa*, São Paulo, Atlas, 2014.

PINTO JÚNIOR, Nilo Ferreira, *Direito eleitoral e moralidade - a vida pregressa do candidato como condição autônoma de elegibilidade*, Curitiba, Juruá, 2014.

PIOVESAN, Flávia, “Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos”, in *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 1, n.º 1, São Paulo, 2004, pp. 21-47. Disponível em <<http://sur.conectas.org/home/edicao-01/>>, acesso em 21/5/2019.

\_\_\_\_\_; *Temas de direitos humanos*, 9ª ed., rev., ampl. e atual., São Paulo, Saraiva, 2016.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti, *Tratado de Direito Privado*, Tomo I, atualizado por MARTINS-COSTA, Judith; HAICAL, Gustavo; FERREIRA DA SILVA; Jorge Cesa, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012.

PUMO, Caetano Cuervo Lo; SANTOS, Everson Alves dos, “O direito de ser candidato e suas limitações por lei ordinária”, in FUX, Luiz; PEREIRA, Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCINI, Luiz Eduardo (org.), *Elegibilidade e inelegibilidades*, Tratado de Direito Eleitoral, vol. 3, Belo Horizonte, Forum, 2018, pp. 253-271.

QUEIROZ, Luiz Viana, “Lei da Ficha Limpa e respeito à coisa julgada”, in ROLLEMBERG, Gabriela; DIAS, Joelson; KUFA, Karina (org.), *Aspectos polêmicos e atuais no direito eleitoral*, Belo Horizonte, Arraes Editores, 2012, pp. 25-42.

RAMAYANA, Marcos, *Direito Eleitoral*, 16ª ed., Rio de Janeiro, Impetus, 2018.

RAMIÃO, Rúben, “O que é uma Norma Jurídica?”, in MIRANDA, Jorge (diretor), *O Direito*, ano 150, n.º 1, Coimbra, Edições Almedina, 2018, pp. 109-118.

RAMOS, André de Carvalho, “Aspectos controvertidos da inelegibilidade prevista na alínea ‘e’ da Lei Complementar n. 64/1990”, in ANPR - Associação Nacional de Procuradores da República (org.), *Pontos Controvertidos sobre a Lei da Ficha Limpa*, Belo Horizonte, Del Rey, 2016, pp. 11-36. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/pge/ficha-limpa>>, acesso em 2/4/2020.

RE, Mônica Campos de, “A ficha limpa e a inelegibilidade – avanço histórico e democrático”, in RAMOS, André de Carvalho (coord.), *Temas de Direito Eleitoral no Século XXI*, Brasília, Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, pp. 109-131. Disponível em <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/temas-de-direito-eleitoral-no-seculo-xxi>>, acesso em 8/8/2019.

REALE, Miguel, *Lições preliminares de direito*, 6ª ed., São Paulo, Saraiva, 1979.

REIS, Márlon Jacinto, “O princípio constitucional da proteção e a definição legal da inelegibilidades”, in REIS, Márlon Jacinto; CASTRO, Edson de Resende; OLIVEIRA, Marcelo Roseno de (coord.), *Ficha Limpa: Lei complementar n.º 135, de 4.6.2010: interpretada por juristas e responsáveis pela iniciativa popular*, Bauru, Edipro, 2010, pp. 23-54.

\_\_\_\_\_, “A Constitucionalidade do art. 41-A da Lei das Eleições”, in *Revista Paraná Eleitoral*, n.º 56, Curitiba, 2005, pp. 115-123. Disponível em <<http://www.tre-pr.jus.br/o-tre/revista-parana-eleitoral/acervos-1/parana-eleitoral-acervo>>, acesso em 19/4/2020.

REZEK, José Rubens, “A proibição de alistamento eleitoral dos conscritos e o princípio da plenitude do gozo dos direitos políticos”, in *Revista Jus Navigandi*, ano 15, n.º 2484, Teresina, 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14720>>, acesso em 4/11/2019.

RIBEIRO, Fávila, *Abuso de poder no direito eleitoral*, 2ª ed., rev., atual. e ampl., Rio de Janeiro, Forense, 1993.

\_\_\_\_\_, *Direito Eleitoral*, 5ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2000.

ROCHA, Virgínia Afonso de Oliveira Morais da; BITTENCOURT, Mateus Salles, “A presunção de inocência no Brasil contemporâneo: aspectos eleitorais e criminais”, in FUX, Luiz; PEREIRA, Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCINI, Luiz Eduardo (org.), *Elegibilidade e inelegibilidades*, Tratado de Direito Eleitoral, vol. 3, Belo Horizonte, Forum, 2018, pp. 321-338.

RODRIGUES, Cibele, *Da obrigatoriedade e da facultatividade do direito de voto*, Tese de Doutorado em Direito, sob orientação do Professor Doutor SÉRGIO REZENDE DE BARROS, apresentada à Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em <[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=4002944](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=4002944)>, acesso em 21/2/2019.

ROLLO, Alberto Lopes Mendes, “O art. 41-A da Lei nº 9.504/97”, in TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo (coord.), *Direito eleitoral contemporâneo: doutrina e jurisprudência*, Belo Horizonte, Del Rey, 2003, pp. 173-191.

ROLLO, Alberto Luis Mendonça, “Desincompatibilização”, in ROLLO, Alberto (org.), *Elegibilidade e inelegibilidade: visão doutrinária e jurisprudencial atualizada*, Caxias do Sul, Plenum, 2008, pp. 219-240.

ROLLO, Alexandre Luis Mendonça, “Princípios de direito eleitoral e hermenêutica eleitoral”, in GUILHERME, Walter de Almeida; KIM, Richard Pae; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da (coord.), *Direito eleitoral e processual eleitoral: temas fundamentais*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012, pp. 51-76.

ROLLO, Artur Luis Mendonça, “Condições de elegibilidade”, in ROLLO, Alberto (org.), *Elegibilidade e inelegibilidade: visão doutrinária e jurisprudencial atualizada*, Caxias do Sul, Plenum, 2008, pp. 41-79.

SALES, José Edvaldo Pereira, “As condições de elegibilidade e as inelegibilidades: (des)construções e aproximações(fissuras) teóricas - um olhar a partir da Lei da Ficha Limpa e da jurisprudência”, in *Revista do Ministério Público do Estado do Pará*, vol. 7, Belém, 2012, pp. 67-88. Disponível em <<https://www2.mppa.mp.br/consultas/revista-do-ministerio-publico.htm>>, acesso em 8/8/2019.

SAMPAIO, José Adércio Leite, *A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional*, Belo Horizonte, Del Rey, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel, *Curso de Direito Constitucional*, 3ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2014.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de, *Direito Constitucional: Teoria, história e métodos de trabalho*, 2ª ed., Belo Horizonte, Forum, 2017.



SCARPINO JR., Luiz Eugênio, *Moralidade eleitoral e juristrocacia: análise crítica da Lei da ficha limpa - Lei complementar n. 135/10*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2016.

SEREJO, Lourival, *Direito eleitoral: atualizado*, Belo Horizonte, Del Rey, 2016.

SILVA, André Garcia Xerez, *Tribunais de contas e inelegibilidade: limites da jurisdição eleitoral*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2015.

SILVA, Guilherme de Abreu e, “Inelegibilidades decorrentes do abuso de poder: interpretação restritiva e conformação jurisprudencial sobre as alíneas “d” e “h” do inciso I, do art. 1º da LC nº 64/90”, in FUX, Luiz; PEREIRA, Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (coord.); PECCINI, Luiz Eduardo (org.), *Elegibilidade e inelegibilidades*, Tratado de Direito Eleitoral, vol. 3, Belo Horizonte, Forum, 2018, pp. 349-368.

SILVA, José Afonso da, *Aplicabilidade das normas constitucionais*, 8ª ed., 2ª tiragem, São Paulo, Malheiros, 2015.

\_\_\_\_\_; *Curso de direito constitucional positivo*, 42ª ed., rev. e atual., São Paulo, Malheiros, 2019.

SILVA, Paulo Thadeu Gomes da, “Inclusão eleitoral e efetivação dos direitos políticos”, in RAMOS, André de Carvalho (coord.), *Temas de Direito Eleitoral no Século XXI*, Brasília, Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, pp. 37-67. Disponível em <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books/temas-de-direito-eleitoral-no-seculo-xxi>>, acesso em 8/8/2019.

\_\_\_\_\_; VARGAS, Marco Antonio Martin, “Aspectos históricos da Lei Complementar 135/2010”, in CAGGIANO, Monica Herman (org.), *FICHA limpa: impacto nos tribunais: tensões e confrontos*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2014, pp. 57-71.

SILVA, Virgílio Afonso da, “O proporcional e o razoável”, in *Revista dos Tribunais* (RT) n.º 798, São Paulo, 2002, pp. 23-50.

SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; COUTO, Mônica Bonetti, “Perda e suspensão dos direitos políticos: breves reflexões em torno do art. 15, III, da CF/1988”, in GUILHERME, Walter de Almeida; KIM, Richard Pae; SILVEIRA, Vladmir Oliveira da (coord.), *Direito eleitoral e processual eleitoral: temas fundamentais*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2012, pp. 133-150.

SOUSA, Patrícia Brito e, *Inelegibilidade decorrente de contas públicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2010.

STOCO, Rui; STOCO, Leandro de Oliveira, *Legislação eleitoral interpretada: doutrina e jurisprudência*, 6ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2016.

TEIXEIRA, António Braz, “Norma jurídica e valor”, in *De legibus: revista da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias*, Lisboa, n.º 6, 2018, pp. 165-171.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques, *A doutrina das questões políticas no Supremo Tribunal Federal*, dissertação de Mestrado em Direito, sob a orientação do Professor Doutor SILVIO DOBROWOLSKI, apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. Disponível em <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/87028>>, acesso em 19/4/2020.

TENÓRIO, Rodrigo, *Direito Eleitoral*, São Paulo, Método, 2014.

VASCONCELOS, Arnaldo, *Teoria da Norma Jurídica*, 6ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2006.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura, *Elementos de Direito Eleitoral*, São Paulo, Saraiva, 2009.

ZILIO, Rodrigo López, *Direito Eleitoral*, 6ª ed., Porto Alegre, Verbo Jurídico, 2018.

## **JURISPRUDÊNCIA<sup>465</sup>**

### **Supremo Tribunal Federal**

Ação Penal n.º 470, j. 17/12/2012, DJe de 22/4/2013  
Ação Penal n.º 396, j. 26/6/2013, DJe de 4/10/2013  
Ação Penal n.º 565, j. 8/8/2013, DJe de 23/5/2014  
Ação Penal n.º 694, 1ª turma, j. 2/5/2017, DJe de 31/8/2017  
Ação Penal n.º 863, 1ª turma, j. 23/5/2017, DJe de 29/8/2017  
Ação Penal n.º 996, 2ª turma, j. 29/5/2018, DJe de 8/2/2019  
ADC n.º 29, j. 16/2/2012, DJe de 29/6/2012  
ADC n.º 30, j. 16/2/2012, DJe de 29/6/2012  
ADC n.º 43, j. 7/11/2019, DJe de 11/11/2019  
ADC n.º 44, j. 7/11/2019, DJe de 11/11/2019  
ADC n.º 54, j. 7/11/2019, DJe de 11/11/2019  
ADI n.º 1.063, j. 18/5/1994, DJ de 27/4/2001 (medida cautelar)  
ADI n.º 2.530, j. 24/4/2002, DJ de 21/11/2003 (medida cautelar)  
ADI n.º 3.305, j. 13/9/2006, DJ de 24/11/2006  
ADI n.º 3.592, j. 26/10/2006, DJ de 2/2/2007  
ADI n.º 4.578, j. 16/2/2012, DJe de 29/6/2012  
ADI n.º 4.543, j. 6/11/2013, DJe de 13/10/2014  
ADI n.º 5.081, j. 27/5/2015, DJe de 16/8/2015  
ADI n.º 4.650, j. 17/9/2015, DJe de 24/2/2016  
ADI n.º 5.525, j. 8/3/2018, DJe de 29/11/2019  
ADI n.º 5.823, j. 8/5/2019, DJe de 14/5/2019 (medida cautelar)  
ADI n.º 5.824, j. 8/5/2019, DJe de 14/5/2019 (medida cautelar)  
ADI n.º 5.825, j. 8/5/2019, DJe de 14/5/2019 (medida cautelar)  
ADI n.º 5.889, sessão virtual de 4 a 14/9/2020, DJe de 5/10/2020  
ADPF n.º 144, j. 6/8/2008, DJe de 26/2/2010  
Agravo no RE n.º 1.054.490, j. 5/10/2017, DJe de 9/3/2018  
AgR-RE n.º 640.466, sessão virtual de 14 a 21/08/2020, DJe de 2/9/2020  
AgR-RMS n.º 22.470, j. 11/6/1996, DJ de 27/9/1996.

---

<sup>465</sup> Os julgados foram listados por classes processuais e na ordem cronológica das datas de julgamentos.

Habeas Corpus n.º 126.292, j. 17/2/2016, DJe de 17/5/2016  
MS n.º 22.087, j. 28/3/1996, DJ de 10/5/1996  
MS n.º 25.461, j. 29/6/2006, DJ de 22/9/2006  
MS n.º 34.530, j. 14/12/2016, DJe de 19/12/2016 (medida cautelar)  
RE n.º 225.019, j. 8/9/1999, DJ de 26/11/1999  
RE n.º 418.876, j. 30/3/2004, DJ de 4/6/2004  
RE n.º 349.703, j. 3/12/2008, DJe de 5/6/2009  
RE n.º 466.343, j. 3/12/2008, DJe de 5/6/2009  
RE n.º 633.703, j. 23/3/2011, DJe de 18/11/2011  
RE n.º 929.670, j. 1º/3/2018, DJe de 12/4/2019

### **Tribunal Superior Eleitoral**

AgR-AgR-RO n.º 5376-10, j. 4/2/2020, DJe de 13/3/2020  
AgR-AI n.º 12.239, j. 17/8/2000, DJ de 29/9/2000  
AgR na Ação Cautelar n.º 3.306, j. 6/10/2009, DJe de 10/11/2009  
AgR na Petição n.º 0600614-20, pss. de 20/11/2018  
AgR-REspe n.º 27.120, j. 19/6/2007, DJ de 14/8/2007  
AgR-REspe n.º 31.269, pss. de 13/10/2008  
AgR-REspe n.º 32.534, pss. de 13/11/2008  
AgR-REspe n.º 33.378, pss. de 4/12/2008  
AgR-REspe n.º 1903-23, pss. de 15/9/2010  
AgR-REspe n.º 288-63, pss. de 27/9/2012  
AgR-REspe n.º 175-29, pss. de 30/10/2012  
AgR-REspe n.º 348-11, j. 11/4/2013, DJe de 20/5/2013  
AgR-REspe n.º 16-32, j. 24/10/2014, DJe de 14/11/2014  
AgR-REspe n.º 9-58, j. 3.11.2016, DJe de 2/12/2016  
AgR-REspe n.º 79-22, j. 21/3/2017, DJe de 19/4/2017  
AgR-REspe n.º 2480-94, j. 7/11/2017, DJe de 18/12/2017  
AgR-REspe n.º 265-09, j. 28/8/2018, DJe de 2/10/2018  
AgR-REspe n.º 93-09, j. 13/6/2019, DJe de 16/8/2019  
AgR-RO n.º 4995-41, pss. de 26/10/2010  
AgR-RO n.º 0600825-88, pss. de 6/12/2018  
AgR-RO n.º 0602595-61, pss. de 19/12/2018

AIJE n.º 0601864-88, j. 26/6/2019, DJe de 25/9/2019  
Cta n.º 104-71, j. 3/11/1989, DJ de 21/11/1989  
Cta n.º 497-40, j. 24/6/1998, DJ de 7/7/1998  
Cta n.º 1.143, j. 12/4/2005, DJ de 26/4/2005  
Cta n.º 1.153, j. 2/8/2005, DJ de 26/8/2005  
Cta n.º 1.217, j. 30/3/2006, DJ de 19/4/2006  
Cta n.º 1120-26, j. 10/6/2010, DJe de 30/9/2010  
Cta n.º 1147-09, j. 17/6/2010, DJe de 24/9/2010  
Cta n.º 1508-89, j. 13/10/2011, DJe de 25/11/2011  
Cta n.º 0601143-68, j. 1º/9/2020<sup>466</sup>  
ED-AgR-REspe n.º 183-54, j. 4/6/2013, DJe de 1º/7/2013  
ED-AgR-REspe n.º 83-53, j. 26/6/2018, DJe de 14/9/2018  
ED-REspe n.º 139-25, pss. de 28/11/2016  
PA n.º 18.391, j. 15/5/2001, DJ de 24/8/2001  
PA n.º 19.205, j. 15/6/2004, DJ de 5/7/2004 (Resolução TSE n.º 21.823/2004)  
PA n.º 19.899, j. 30/9/2008, DJe de 30/4/2009 (Resolução TSE n.º 22.948/2008)  
PA n.º 19.840, j. 1º/6/2010, DJe de 20/8/2010  
PA n.º 594-59, j. 3/8/2010, DJe de 23/9/2010  
PA n.º 1806-81, j. 6/12/2011, DJe de 8/3/2012  
Registro de candidatura n.º 0600903-50, pss. de 1º/9/2018  
Representação n.º 1548-08, j. 6/10/2010, DJe de 26/11/2010  
REspe n.º 9.702, pss. de 8/9/1992  
REspe n.º 10.138, pss. de 17/9/1992  
REspe n.º 13.138, pss. de 23/9/1996  
REspe n.º 16.684, pss. de 26/9/2000  
REspe n.º 22.739, pss. de 1º/10/2004  
REspe n.º 232-22, pss. de 14/10/2004  
REspe n.º 430-16, j. 12/3/2013, DJe de 23/5/2013  
REspe n.º 205-33, j. 27/8/2013, DJe de 25/9/2013  
REspe n.º 374-81, j. 18/2/2014, DJe de 4/8/2014  
REspe n.º 151-05, j. 17/12/2014, DJe de 19/3/2015

---

<sup>466</sup> O acórdão do TSE não foi publicado no DJe até a data de finalização da dissertação, em 15/10/2020, e de seu depósito na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

REspe n.º 736-46, j. 31/5/2016, DJe de 13/6/2016  
REspe n.º 283-41, pss. de 19/12/2016  
REspe n.º 101-96, j. 14/2/2017, DJe de 6/3/2017  
REspe n.º 186-27, j. 30/5/2017, DJe de 24/8/2017  
REspe n.º 144-92, j. 19/12/2017, DJe de 15/3/2018  
REspe n.º 231-84, j. 1º/2/2018, DJe de 12/3/2018  
REspe n.º 415-84, j. 19/6/2018, DJe de 7/8/2018  
REspe n.º 422-70, j. 30/5/2019, DJe de 27/6/2019  
REspe n.º 1-10, j. 22/8/2019, DJe de 11/9/2019  
RO n.º 11.925, j. 14/3/1996, DJ de 29/3/1996  
RO n.º 993, pss. de 21/9/2006  
RO n.º 1514, j. 26/6/2008, DJ de 6/8/2008  
RO n.º 2098, j. 16/6/2009, DJ de 4/8/2009  
RO n.º 2544-32, pss. de 30/9/2010  
RO n.º 154-29, pss. de 26/8/2014  
RO n.º 904-31, pss. de 11/9/2014  
RO n.º 971-50, pss. de 2/10/2014  
RO n.º 2634-49, pss. de 11/11/2014  
RO n.º 907-18, pss. de 16/12/2014  
RO n.º 102-65, j. 18/2/2016, DJe de 2/8/2016  
RO n.º 2650-41, j. 5/4/2017, DJe de 8/5/2017  
RO n.º 0602388-25, pss. de 4/10/2018  
RO n.º 0600919-68, pss. de 9/10/2018

### **Senado Federal**

Resolução n.º 101, de 30 de dezembro de 1992  
Resolução n.º 35, de 31 de agosto de 2016

## LEGISLAÇÃO<sup>467</sup>

Ato Institucional n.º 1, de 9 de abril de 1964  
Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968  
Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824  
Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946  
Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988  
Constituição da República Portuguesa, de 25 de abril de 1974  
Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 22 de novembro de 1969  
Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 30 de março de 2007  
Decreto Legislativo n.º 27, de 26 de maio de 1992  
Decreto Legislativo n.º 165, de 30 de maio de 2001  
Decreto Legislativo n.º 186, de 9 de julho de 2008  
Decreto n.º 3.029, de 9 de janeiro de 1881  
Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992  
Decreto n.º 3.927, de 19 de setembro de 2001  
Decreto n.º 6.949, de 25 de agosto de 2009  
Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal)  
Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal)  
Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967  
Emenda Constitucional de Revisão n.º 3, de 7 de junho de 1994  
Emenda Constitucional de Revisão n.º 4, de 7 de junho de 1994  
Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004  
Emenda Constitucional n.º 97, de 4 de outubro de 2017  
Emenda Constitucional n.º 107, de 2 de julho de 2020  
Lei Complementar n.º 5, de 5 de abril de 1970  
Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990  
Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994  
Lei Complementar n.º 135, de 4 de junho de 2010  
Lei n.º 3.071, de 1º de janeiro de 1916  
Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950  
Lei n.º 4.375, de 17 de agosto de 1964

---

<sup>467</sup> Os atos foram listados de acordo com a espécie normativa e na ordem cronológica de suas edições.

Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral)

Lei n.º 5.682, de 21 de julho de 1971

Lei n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973

Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990

Lei n.º 8.239, de 4 de outubro de 1991

Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992

Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992

Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos)

Lei n.º 9.099, de 26 de setembro de 1995

Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições)

Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil)

Lei n.º 10.826, de 22 de dezembro de 2003

Lei n.º 12.034, de 29 de setembro de 2009

Lei n.º 12.694, de 24 de julho de 2012

Lei n.º 12.850, de 2 de agosto de 2013

Lei n.º 13.146, de 6 de julho de 2015

Lei n.º 13.165, de 29 de setembro de 2015

Lei n.º 13.445, de 24 de maio de 2017

Lei n.º 13.487, de 6 de outubro de 2017

Lei n.º 13.488, de 6 de outubro de 2017

Lei n.º 13.877, de 27 de setembro de 2019<sup>468</sup>

Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 21.538, de 14 de outubro de 2003

Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 21.920, de 19 de setembro de 2004

Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 22.610, de 25 de outubro de 2007

Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 22.715, de 28 de fevereiro de 2008

Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 23.376, de 1º de março de 2012

Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 23.382, de 28 de junho de 2012

Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 23.607, de 17 de dezembro de 2019

Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 23.609, de 18 de dezembro de 2019

Resolução do Tribunal Superior Eleitoral n.º 23.611, de 19 de dezembro de 2019

Tratado da Amizade, Cooperação e Consulta, firmado entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa em 22 de abril de 2000

---

<sup>468</sup> Partes vetadas da lei foram decretadas e promulgadas pelo Congresso Nacional em 13/12/2019.



## APÊNDICE I

(Súmulas do TSE referidas na dissertação)

**Súmula n.º 15:** O exercício de mandato eletivo não é circunstância capaz, por si só, de comprovar a condição de alfabetizado do candidato.

**Súmula n.º 19:** O prazo de inelegibilidade decorrente da condenação por abuso do poder econômico ou político tem início no dia da eleição em que este se verificou e finda no dia de igual número no oitavo ano seguinte (art. 22, XIV, da LC n.º 64/90).

**Súmula n.º 20:** A prova de filiação partidária daquele cujo nome não constou da lista de filiados de que trata o art. 19 da Lei n.º 9.096/1995, pode ser realizada por outros elementos de convicção, salvo quando se tratar de documentos produzidos unilateralmente, destituídos de fé pública.

**Súmula n.º 24:** Não cabe recurso especial eleitoral para simples reexame do conjunto fático-probatório.

**Súmula n.º 33:** Somente é cabível ação rescisória de decisões do Tribunal Superior Eleitoral que versem sobre a incidência de causa de inelegibilidade.

**Súmula n.º 41:** Não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros Órgãos do Judiciário ou dos Tribunais de Contas que configurem causa de inelegibilidade.

**Súmula n.º 42:** A decisão que julga não prestadas as contas de campanha impede o candidato de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu, persistindo esses efeitos, após esse período, até a efetiva apresentação das contas.

**Súmula n.º 45:** Nos processos de registro de candidatura, o Juiz Eleitoral pode conhecer de ofício da existência de causas de inelegibilidade ou da ausência de condição de elegibilidade, desde que resguardados o contraditório e a ampla defesa.

**Súmula n.º 47:** A inelegibilidade superveniente que autoriza a interposição de recurso contra expedição de diploma, fundado no art. 262, CE, é aquela de índole constitucional ou, se infraconstitucional, superveniente ao registro de candidatura, e que surge até a data do pleito.

**Súmula n.º 51:** O processo de registro de candidatura não é o meio adequado para se afastarem os eventuais vícios apurados no processo de prestação de contas de campanha ou partidárias.

**Súmula n.º 52:** Em registro de candidatura, não cabe examinar o acerto ou desacerto da decisão que examinou, em processo específico, a filiação partidária do eleitor.

**Súmula n.º 55:** A Carteira Nacional de Habilitação gera a presunção da escolaridade necessária ao deferimento do registro de candidatura.

**Súmula n.º 57:** A apresentação das contas de campanha é suficiente para a obtenção da quitação eleitoral, nos termos da nova redação conferida ao art. 11, § 7º, da Lei n.º 9.504/97, pela Lei n.º 12.034/2009.

**Súmula n.º 58:** Não compete à Justiça Eleitoral, em processo de registro de candidatura, verificar a prescrição da pretensão punitiva ou executória do candidato e declarar a extinção da pena imposta pela Justiça Comum.

**Súmula n.º 69:** Os prazos de inelegibilidade previstos nas alíneas j e h do inciso I do art. 1º da LC n.º 64/90 têm termo inicial no dia do primeiro turno da eleição e termo final no dia de igual número no oitavo ano seguinte.

## **APÊNDICE II**

(transcrições das principais disposições normativas referidas na dissertação)

### **CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

(Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988)

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

(...)

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

(...)

LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;

(...)

LXVIII - conceder-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

(...)

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

(...)

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

(...)

Art. 12. São brasileiros:

I - natos:

- a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;
- b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;
- c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira;

II - naturalizados:

- a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral;
- b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira

§ 1º Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição.

§ 2º A lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição.

§ 3º São privativos de brasileiro nato os cargos:

- I - de Presidente e Vice-Presidente da República;
- II - de Presidente da Câmara dos Deputados;
- III - de Presidente do Senado Federal;
- IV - de Ministro do Supremo Tribunal Federal;
- V - da carreira diplomática;
- VI - de oficial das Forças Armadas.
- VII - de Ministro de Estado da Defesa

§ 4º - Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que:

- I - tiver cancelada sua naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional;
- II - adquirir outra nacionalidade, salvo nos casos:
  - a) de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira;
  - b) de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis;

(...)

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

- I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;
- II - facultativos para:

- a) os analfabetos;
- b) os maiores de setenta anos;
- c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

- I - a nacionalidade brasileira;
- II - o pleno exercício dos direitos políticos;
- III - o alistamento eleitoral;
- IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;
- V - a filiação partidária;
- VI - a idade mínima de:

- a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;
- b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
- c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
- d) dezoito anos para Vereador.

§ 4º São inelegíveis os inalistáveis e os analfabetos.

§ 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

§ 6º Para concorrerem a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos devem renunciar aos respectivos mandatos até seis meses antes do pleito.

§ 7º São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, do Distrito Federal, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

§ 8º O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

- I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;
- II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade superior e, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para a inatividade.

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

§ 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

§ 11. A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

- I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;
- II - incapacidade civil absoluta;
- III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;
- IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Art. 16. A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

(...)

Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

(...)

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

(...)

Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior;

II - desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades referidas no inciso I, "a";

c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, "a";

d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo.

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

(...)

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

§ 3º - Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

(...)

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

(...)

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

(...)

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

(...)

Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.

§ 1º - Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei.

§ 2º - Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores.

(...)

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

(...)

Art. 118. São órgãos da Justiça Eleitoral:

I - o Tribunal Superior Eleitoral;

II - os Tribunais Regionais Eleitorais;

III - os Juízes Eleitorais;

IV - as Juntas Eleitorais.

Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos:

I - mediante eleição, pelo voto secreto:

a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal;

b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça;

II - por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e o Corregedor Eleitoral dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Art. 120. Haverá um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal.

§ 1º - Os Tribunais Regionais Eleitorais compor-se-ão:

I - mediante eleição, pelo voto secreto:

a) de dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça;

b) de dois juízes, dentre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça;

II - de um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na Capital do Estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juiz federal, escolhido, em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo;

III - por nomeação, pelo Presidente da República, de dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça.

§ 2º - O Tribunal Regional Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente- dentre os desembargadores.

(...)

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

(...)

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições:

(...)

V - o militar, enquanto em serviço ativo, não pode estar filiado a partidos políticos;

### **EMENDA CONSTITUCIONAL n.º 107, de 2 de julho de 2020**

(adiamento das eleições de 2020 e dos prazos eleitorais respectivos)

Art. 1º As eleições municipais previstas para outubro de 2020 realizar-se-ão no dia 15 de novembro, em primeiro turno, e no dia 29 de novembro de 2020, em segundo turno, onde houver, observado o disposto no § 4º deste artigo.



§ 1º Ficam estabelecidas, para as eleições de que trata o **caput** deste artigo, as seguintes datas:

I - a partir de 11 de agosto, para a vedação às emissoras para transmitir programa apresentado ou comentado por pré-candidato, conforme previsto no § 1º do art. 45 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997;

II - entre 31 de agosto e 16 de setembro, para a realização das convenções para escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações, a que se refere o **caput** do art. 8º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997;

III - até 26 de setembro, para que os partidos e coligações solicitem à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos, conforme disposto no **caput** do art. 11 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e no **caput** do art. 93 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965;

IV - após 26 de setembro, para o início da propaganda eleitoral, inclusive na internet, conforme disposto nos arts. 36 e 57-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e no **caput** do art. 240 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965;

V - a partir de 26 de setembro, para que a Justiça Eleitoral convoque os partidos e a representação das emissoras de rádio e de televisão para elaborarem plano de mídia, conforme disposto no art. 52 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997;

VI - 27 de outubro, para que os partidos políticos, as coligações e os candidatos, obrigatoriamente, divulguem o relatório que discrimina as transferências do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos, bem como os gastos realizados, conforme disposto no inciso II do § 4º do art. 28 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997;

VII - até 15 de dezembro, para o encaminhamento à Justiça Eleitoral do conjunto das prestações de contas de campanha dos candidatos e dos partidos políticos, relativamente ao primeiro e, onde houver, ao segundo turno das eleições, conforme disposto nos incisos III e IV do **caput** do art. 29 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

§ 2º Os demais prazos fixados na Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e na Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que não tenham transcorrido na data da publicação desta Emenda Constitucional e tenham como referência a data do pleito serão computados considerando-se a nova data das eleições de 2020.

§ 3º Nas eleições de que trata este artigo serão observadas as seguintes disposições:

I - o prazo previsto no § 1º do art. 30 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, não será aplicado, e a decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos deverá ser publicada até o dia 12 de fevereiro de 2021;

II - o prazo para a propositura da representação de que trata o art. 30-A da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, será até o dia 1º de março de 2021;

III - os partidos políticos ficarão autorizados a realizar, por meio virtual, independentemente de qualquer disposição estatutária, convenções ou reuniões para a escolha de candidatos e a formalização de coligações, bem como para a definição dos critérios de distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, de que trata o art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997;

IV - os prazos para desincompatibilização que, na data da publicação desta Emenda Constitucional, estiverem:

a) a vencer: serão computados considerando-se a nova data de realização das eleições de 2020;

b) vencidos: serão considerados preclusos, vedada a sua reabertura;

V - a diplomação dos candidatos eleitos ocorrerá em todo o País até o dia 18 de dezembro, salvo a situação prevista no § 4º deste artigo;

VI - os atos de propaganda eleitoral não poderão ser limitados pela legislação municipal ou pela Justiça Eleitoral, salvo se a decisão estiver fundamentada em prévio parecer técnico emitido por autoridade sanitária estadual ou nacional;

VII - em relação à conduta vedada prevista no inciso VII do **caput** do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, os gastos liquidados com publicidade institucional realizada até 15 de agosto de 2020 não poderão exceder a média dos gastos dos 2 (dois) primeiros quadrimestres dos 3 (três) últimos anos que antecedem ao pleito, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

VIII - no segundo semestre de 2020, poderá ser realizada a publicidade institucional de atos e campanhas dos órgãos públicos municipais e de suas respectivas entidades da administração indireta destinados ao enfrentamento à pandemia da Covid-19 e à orientação da população quanto a serviços públicos e a outros temas afetados pela pandemia, resguardada a possibilidade de apuração de eventual conduta abusiva nos termos do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

§ 4º No caso de as condições sanitárias de um Estado ou Município não permitirem a realização das eleições nas datas previstas no **caput** deste artigo, o Congresso Nacional, por provocação do Tribunal Superior Eleitoral, instruída com manifestação da autoridade sanitária nacional, e após parecer da Comissão Mista de que trata o art. 2º do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, poderá editar decreto legislativo a fim de designar novas datas para a realização do pleito, observada como data-limite o dia 27 de dezembro de 2020, e caberá ao Tribunal Superior Eleitoral dispor sobre as medidas necessárias à conclusão do processo eleitoral.

§ 5º O Tribunal Superior Eleitoral fica autorizado a promover ajustes nas normas referentes a:

I - prazos para fiscalização e acompanhamento dos programas de computador utilizados nas urnas eletrônicas para os processos de votação, apuração e totalização, bem como de todas as fases do processo de votação, apuração das eleições e processamento eletrônico da totalização dos resultados, para adequá-los ao novo calendário eleitoral;

II - recepção de votos, justificativas, auditoria e fiscalização no dia da eleição, inclusive no tocante ao horário de funcionamento das seções eleitorais e à distribuição dos eleitores no período, de forma a propiciar a melhor segurança sanitária possível a todos os participantes do processo eleitoral.

Art. 2º Não se aplica o art. 16 da Constituição Federal ao disposto nesta Emenda Constitucional.

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

## **CÓDIGO ELEITORAL**

(Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965)

Art. 1º Este Código contém normas destinadas a assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá Instruções para sua fiel execução.

(...)

Art. 3º Qualquer cidadão pode pretender investidura em cargo eletivo, respeitadas as condições constitucionais e legais de elegibilidade e incompatibilidade.

(...)

Art. 5º Não podem alistar-se eleitores:

I - os analfabetos;

II - os que não saibam exprimir-se na língua nacional;

III - os que estejam privados, temporária ou definitivamente dos direitos políticos.

Parágrafo único - Os militares são alistáveis, desde que oficiais, aspirantes a oficiais, guardas-marinha, subtenentes ou suboficiais, sargentos ou alunos das escolas militares de ensino superior para formação de oficiais.

Art. 6º O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de um e outro sexo, salvo:

I - quanto ao alistamento:

- a) os inválidos;
- b) os maiores de setenta anos;
- c) os que se encontrem fora do país.

II - quanto ao voto:

- a) os enfermos;
- b) os que se encontrem fora do seu domicílio;
- c) os funcionários civis e os militares, em serviço que os impossibilite de votar.

Art. 7º O eleitor que deixar de votar e não se justificar perante o juiz eleitoral até 30 (trinta) dias após a realização da eleição, incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o salário-mínimo da região, imposta pelo juiz eleitoral e cobrada na forma prevista no art. 367.

§ 1º Sem a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente, não poderá o eleitor:

I - inscrever-se em concurso ou prova para cargo ou função pública, investir-se ou empossar-se neles;

II - receber vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público, autárquico ou para estatal, bem como fundações governamentais, empresas, institutos e sociedades de qualquer natureza, mantidas ou subvencionadas pelo governo ou que exerçam serviço público delegado, correspondentes ao segundo mês subsequente ao da eleição;

III - participar de concorrência pública ou administrativa da União, dos Estados, dos Territórios, do Distrito Federal ou dos Municípios, ou das respectivas autarquias;

IV - obter empréstimos nas autarquias, sociedades de economia mista, caixas econômicas federais ou estaduais, nos institutos e caixas de previdência social, bem como em qualquer estabelecimento de crédito mantido pelo governo, ou de cuja administração este participe, e com essas entidades celebrar contratos;

V - obter passaporte ou carteira de identidade;

VI - renovar matrícula em estabelecimento de ensino oficial ou fiscalizado pelo governo;

VII - praticar qualquer ato para o qual se exija quitação do serviço militar ou imposto de renda. (...)

§ 3º Realizado o alistamento eleitoral pelo processo eletrônico de dados, será cancelada a inscrição do eleitor que não votar em 3 (três) eleições consecutivas, não pagar a multa ou não se justificar no prazo de 6 (seis) meses, a contar da data da última eleição a que deveria ter comparecido. (...)

Art. 8º O brasileiro nato que não se alistar até os 19 anos ou o naturalizado que não se alistar até um ano depois de adquirida a nacionalidade brasileira, incorrerá na multa de 3 (três) a 10 (dez) por cento sobre o valor do salário-mínimo da região, imposta pelo juiz e cobrada no ato da inscrição eleitoral através de selo federal inutilizado no próprio requerimento.

Parágrafo único. Não se aplicará a pena ao não alistado que requerer sua inscrição eleitoral até o centésimo primeiro dia anterior à eleição subsequente à data em que completar dezoito anos. (...)

Art. 22. Compete ao Tribunal Superior:

I - Processar e julgar originariamente:

(...)

j) a ação rescisória, nos casos de inelegibilidade, desde que intentada dentro de cento e vinte dias de decisão irrecurável, possibilitando-se o exercício do mandato eletivo até o seu trânsito em julgado. (...)

Art. 42. O alistamento se faz mediante a qualificação e inscrição do eleitor.

Parágrafo único. Para o efeito da inscrição, é domicílio eleitoral o lugar de residência ou moradia do requerente, e, verificado ter o alistando mais de uma, considerar-se-á domicílio qualquer delas.

(...)

Art. 71. São causas de cancelamento:

I - a infração dos artigos. 5º e 42;

II - a suspensão ou perda dos direitos políticos;

III - a pluralidade de inscrição;

IV - o falecimento do eleitor;

V - deixar de votar em 3 (três) eleições consecutivas.

(...)

Art. 81. Cessada a causa do cancelamento, poderá o interessado requerer novamente a sua qualificação e inscrição.

(...)

Art. 86. Nas eleições presidenciais, a circunscrição serão País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo município.

(...)

Art. 88. Não é permitido registro de candidato embora para cargos diferentes, por mais de uma circunscrição ou para mais de um cargo na mesma circunscrição.

(...)

Art. 91. O registro de candidatos a presidente e vice-presidente, governador e vice-governador, ou prefeito e vice-prefeito, far-se-á sempre em chapa única e indivisível, ainda que resulte a indicação de aliança de partidos.

§ 1º O registro de candidatos a senador far-se-á com o do suplente partidário.

(...)

Art. 94. O registro pode ser promovido por delegado de partido, autorizado em documento autêntico, inclusive telegrama de quem responda pela direção partidária e sempre com assinatura reconhecida por tabelião.

§ 1º O requerimento de registro deverá ser instruído:

I - com a cópia autêntica da ata da convenção que houver feito a escolha do candidato, a qual deverá ser conferida com o original na Secretaria do Tribunal ou no cartório eleitoral;

(...)

Art. 97. Protocolado o requerimento de registro, o presidente do Tribunal ou o juiz eleitoral, no caso de eleição municipal ou distrital, fará publicar imediatamente edital para ciência dos interessados.

(...)

§ 3º Poderá, também, qualquer eleitor, com fundamento em inelegibilidade ou incompatibilidade do candidato ou na incidência deste no artigo 96 impugnar o pedido de registro, dentro do mesmo prazo, oferecendo prova do alegado.

(...)

Art. 135. Funcionarão as mesas receptoras nos lugares designados pelos juizes eleitorais 60 (sessenta) dias antes da eleição, publicando-se a designação.

(...)

§ 6º-A. Os Tribunais Regionais Eleitorais deverão, a cada eleição, expedir instruções aos Juizes Eleitorais para orientá-los na escolha dos locais de votação, de maneira a garantir acessibilidade para o eleitor com deficiência ou com mobilidade reduzida, inclusive em seu entorno e nos sistemas de transporte que lhe dão acesso.

(...)

Art. 175. Serão nulas as cédulas:

(...)

§ 3º Serão nulos, para todos os efeitos, os votos dados a candidatos inelegíveis ou não registrados.

§ 4º O disposto no parágrafo anterior não se aplica quando a decisão de inelegibilidade ou de cancelamento de registro for proferida após a realização da eleição a que concorreu o candidato alcançado pela sentença, caso em que os votos serão contados para o partido pelo qual tiver sido feito o seu registro.

(...)

Art. 216. Enquanto o Tribunal Superior não decidir o recurso interposto contra a expedição do diploma, poderá o diplomado exercer o mandato em toda a sua plenitude.

(...)

Art. 223. A nulidade de qualquer ato, não decretada de ofício pela Junta, só poderá ser argüida quando de sua prática, não mais podendo ser alegada, salvo se a argüição se basear em motivo superveniente ou de ordem constitucional.

(...)

§ 3º A nulidade de qualquer ato, baseada em motivo de ordem constitucional, não poderá ser conhecida em recurso interposto fora do prazo. Perdido o prazo numa fase própria, só em outra que se apresentar poderá ser argüida.

Art. 224. Se a nulidade atingir a mais de metade dos votos do país nas eleições presidenciais, do Estado nas eleições federais e estaduais ou do município nas eleições municipais, julgar-se-ão prejudicadas as demais votações e o Tribunal marcará dia para nova eleição dentro do prazo de 20 (vinte) a 40 (quarenta) dias.

(...)

§ 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, ~~após o trânsito em julgado~~, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados. (Vide ADIN Nº 5.525)

§ 4º A eleição a que se refere o § 3º correrá a expensas da Justiça Eleitoral e será:

I - indireta, se a vacância do cargo ocorrer a menos de seis meses do final do mandato;

II - direta, nos demais casos.

(...)

Art. 259. São preclusivos os prazos para interposição de recurso, salvo quando neste se discutir matéria constitucional.

Parágrafo único. O recurso em que se discutir matéria constitucional não poderá ser interposto fora do prazo. Perdido o prazo numa fase própria, só em outra que se apresentar poderá ser interposto.

(...)

Art. 262. O recurso contra expedição de diploma caberá somente nos casos de inelegibilidade superveniente ou de natureza constitucional e de falta de condição de elegibilidade.

§ 1º A inelegibilidade superveniente que atrai restrição à candidatura, se formulada no âmbito do processo de registro, não poderá ser deduzida no recurso contra expedição de diploma.

§ 2º A inelegibilidade superveniente apta a viabilizar o recurso contra a expedição de diploma, decorrente de alterações fáticas ou jurídicas, deverá ocorrer até a data fixada para que os partidos políticos e as coligações apresentem os seus requerimentos de registros de candidatos.

§ 3º O recurso de que trata este artigo deverá ser interposto no prazo de 3 (três) dias após o último dia limite fixado para a diplomação e será suspenso no período compreendido entre os dias 20 de dezembro e 20 de janeiro, a partir do qual retomará seu cômputo.

(...)

Art. 309. Votar ou tentar votar mais de uma vez, ou em lugar de outrem:

Pena - reclusão até três anos.

(...)

Art. 366. Os funcionários de qualquer órgão da Justiça Eleitoral não poderão pertencer a diretório de partido político ou exercer qualquer atividade partidária, sob pena de demissão.

## **LEI DAS ELEIÇÕES**

(Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997)

Art. 1º As eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador dar-se-ão, em todo o País, no primeiro domingo de outubro do ano respectivo.

Parágrafo único. Serão realizadas simultaneamente as eleições:

I - para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital;

II - para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador.

Art. 2º Será considerado eleito o candidato a Presidente ou a Governador que obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.

§ 1º Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição no último domingo de outubro, concorrendo os dois candidatos mais votados, e considerando-se eleito o que obtiver a maioria dos votos válidos.

§ 2º Se, antes de realizado o segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação.

§ 3º Se, na hipótese dos parágrafos anteriores, remanescer em segundo lugar mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso.

§ 4º A eleição do Presidente importará a do candidato a Vice-Presidente com ele registrado, o mesmo se aplicando à eleição de Governador.

(...)

Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral, publicada em vinte e quatro horas em qualquer meio de comunicação.

§ 1º Aos detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, ou de Vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados. (Vide ADIN - 2.530-9)

(...)

Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo.

Parágrafo único. Havendo fusão ou incorporação de partidos após o prazo estipulado no **caput**, será considerada, para efeito de filiação partidária, a data de filiação do candidato ao partido de origem.

Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo:

(...)

§ 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.

(...)

§ 5º No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto no **caput**, os órgãos de direção dos partidos respectivos poderão preencher as vagas remanescentes até trinta dias antes do pleito.

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:

I - cópia da ata a que se refere o art. 8º;

II - autorização do candidato, por escrito;

III - prova de filiação partidária;

IV - declaração de bens, assinada pelo candidato;

V - cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º;

VI - certidão de quitação eleitoral;

VII - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual;

VIII - fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59.

IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República.

§ 2º A idade mínima constitucionalmente estabelecida como condição de elegibilidade é verificada tendo por referência a data da posse, salvo quando fixada em dezoito anos, hipótese em que será aferida na data-limite para o pedido de registro.

(...)

§ 4º Na hipótese de o partido ou coligação não requerer o registro de seus candidatos, estes poderão fazê-lo perante a Justiça Eleitoral, observado o prazo máximo de quarenta e oito horas seguintes à publicação da lista dos candidatos pela Justiça Eleitoral.

(...)

§ 6º A Justiça Eleitoral possibilitará aos interessados acesso aos documentos apresentados para os fins do disposto no § 1º.

§ 7º A certidão de quitação eleitoral abrangerá exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remitidas, e a apresentação de contas de campanha eleitoral.

(...)

§ 9º A Justiça Eleitoral enviará aos partidos políticos, na respectiva circunscrição, até o dia 5 de junho do ano da eleição, a relação de todos os devedores de multa eleitoral, a qual embasará a expedição das certidões de quitação eleitoral.

§ 10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade.

(...)

§ 13. Fica dispensada a apresentação pelo partido, coligação ou candidato de documentos produzidos a partir de informações detidas pela Justiça Eleitoral, entre eles os indicados nos incisos III, V e VI do § 1º deste artigo.

§ 14. É vedado o registro de candidatura avulsa, ainda que o requerente tenha filiação partidária. (...)

Art. 13. É facultado ao partido ou coligação substituir candidato que for considerado inelegível, renunciar ou falecer após o termo final do prazo do registro ou, ainda, tiver seu registro indeferido ou cancelado.

§ 1º A escolha do substituto far-se-á na forma estabelecida no estatuto do partido a que pertencer o substituído, e o registro deverá ser requerido até 10 (dez) dias contados do fato ou da notificação do partido da decisão judicial que deu origem à substituição.

§ 2º Nas eleições majoritárias, se o candidato for de coligação, a substituição deverá fazer-se por decisão da maioria absoluta dos órgãos executivos de direção dos partidos coligados, podendo o substituto ser filiado a qualquer partido dela integrante, desde que o partido ao qual pertencia o substituído renuncie ao direito de preferência.

§ 3º Tanto nas eleições majoritárias como nas proporcionais, a substituição só se efetivará se o novo pedido for apresentado até 20 (vinte) dias antes do pleito, exceto em caso de falecimento de candidato, quando a substituição poderá ser efetivada após esse prazo.

Art. 14. Estão sujeitos ao cancelamento do registro os candidatos que, até a data da eleição, forem expulsos do partido, em processo no qual seja assegurada ampla defesa e sejam observadas as normas estatutárias.

Parágrafo único. O cancelamento do registro do candidato será decretado pela Justiça Eleitoral, após solicitação do partido.

(...)

Art. 16-A. O candidato cujo registro esteja sub judice poderá efetuar todos os atos relativos à campanha eleitoral, inclusive utilizar o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão e ter seu nome mantido na urna eletrônica enquanto estiver sob essa condição, ficando a validade dos votos a ele atribuídos condicionada ao deferimento de seu registro por instância superior.

Parágrafo único. O cômputo, para o respectivo partido ou coligação, dos votos atribuídos ao candidato cujo registro esteja sub judice no dia da eleição fica condicionado ao deferimento do registro do candidato.

Art. 16-B. O disposto no art. 16-A quanto ao direito de participar da campanha eleitoral, inclusive utilizar o horário eleitoral gratuito, aplica-se igualmente ao candidato cujo pedido de registro tenha sido protocolado no prazo legal e ainda não tenha sido apreciado pela Justiça Eleitoral.

(...)

Art. 29. Ao receber as prestações de contas e demais informações dos candidatos às eleições majoritárias e dos candidatos às eleições proporcionais que optarem por prestar contas por seu intermédio, os comitês deverão:

(...)

§ 2º A inobservância do prazo para encaminhamento das prestações de contas impede a diplomação dos eleitos, enquanto perdurar.

(...)

Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos.

(...)



§ 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado.

(...)

Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição.

(...)

§ 3º A violação do disposto neste artigo sujeitará o responsável pela divulgação da propaganda e, quando comprovado o seu prévio conhecimento, o beneficiário à multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou ao equivalente ao custo da propaganda, se este for maior.

(...)

Art. 41-A. Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinquenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990.

§ 1º Para a caracterização da conduta ilícita, é desnecessário o pedido explícito de votos, bastando a evidência do dolo, consistente no especial fim de agir.

§ 2º As sanções previstas no **caput** aplicam-se contra quem praticar atos de violência ou grave ameaça a pessoa, com o fim de obter-lhe o voto.

(...)

Art. 45. Encerrado o prazo para a realização das convenções no ano das eleições, é vedado às emissoras de rádio e televisão, em sua programação normal e em seu noticiário:

(...)

VI - divulgar nome de programa que se refira a candidato escolhido em convenção, ainda quando preexistente, inclusive se coincidente com o nome do candidato ou com a variação nominal por ele adotada. Sendo o nome do programa o mesmo que o do candidato, fica proibida a sua divulgação, sob pena de cancelamento do respectivo registro.

(...)

§ 1º A partir de 30 de junho do ano da eleição, é vedado, ainda, às emissoras transmitir programa apresentado ou comentado por pré-candidato, sob pena, no caso de sua escolha na convenção partidária, de imposição da multa prevista no § 2º e de cancelamento do registro da candidatura do beneficiário.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no parágrafo único do art. 55, a inobservância do disposto neste artigo sujeita a emissora ao pagamento de multa no valor de vinte mil a cem mil UFIR, duplicada em caso de reincidência.

(...)

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária;

II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;

III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado;

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;

V - nomear, contratar ou de qualquer forma admitir, demitir sem justa causa, suprimir ou readaptar vantagens ou por outros meios dificultar ou impedir o exercício funcional e, ainda, ex officio, remover, transferir ou exonerar servidor público, na circunscrição do pleito, nos três meses que o antecedem e até a posse dos eleitos, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados:

a) a nomeação ou exoneração de cargos em comissão e designação ou dispensa de funções de confiança;

b) a nomeação para cargos do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais ou Conselhos de Contas e dos órgãos da Presidência da República;

c) a nomeação dos aprovados em concursos públicos homologados até o início daquele prazo;

d) a nomeação ou contratação necessária à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais, com prévia e expressa autorização do Chefe do Poder Executivo;

e) a transferência ou remoção ex officio de militares, policiais civis e de agentes penitenciários;

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública;

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

c) fazer pronunciamento em cadeia de rádio e televisão, fora do horário eleitoral gratuito, salvo quando, a critério da Justiça Eleitoral, tratar-se de matéria urgente, relevante e característica das funções de governo;

VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito;

VIII - fazer, na circunscrição do pleito, revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição, a partir do início do prazo estabelecido no art. 7º desta Lei e até a posse dos eleitos.

§ 1º Reputa-se agente público, para os efeitos deste artigo, quem exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, ou fundacional.

(...)

§ 3º As vedações do inciso VI do caput, alíneas b e c, aplicam-se apenas aos agentes públicos das esferas administrativas cujos cargos estejam em disputa na eleição.

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo acarretará a suspensão imediata da conduta vedada, quando for o caso, e sujeitará os responsáveis a multa no valor de cinco a cem mil UFIR.

§ 5º Nos casos de descumprimento do disposto nos incisos do **caput** e no § 10, sem prejuízo do disposto no § 4º, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

(...)

§ 7º As condutas enumeradas no caput caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

§ 11. Nos anos eleitorais, os programas sociais de que trata o § 10 não poderão ser executados por entidade nominalmente vinculada a candidato ou por esse mantida.

(...)

Art. 74. Configura abuso de autoridade, para os fins do disposto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, a infringência do disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, ficando o responsável, se candidato, sujeito ao cancelamento do registro ou do diploma.

Art. 75. Nos três meses que antecederem as eleições, na realização de inaugurações é vedada a contratação de shows artísticos pagos com recursos públicos.

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento do disposto neste artigo, sem prejuízo da suspensão imediata da conduta, o candidato beneficiado, agente público ou não, ficará sujeito à cassação do registro ou do diploma.

(...)

Art. 77. É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas.

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo sujeita o infrator à cassação do registro ou do diploma.

Art. 78. A aplicação das sanções cominadas no art. 73, §§ 4º e 5º, dar-se-á sem prejuízo de outras de caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigentes.

(...)

Art. 105. Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos.

## **LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

(Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995)

Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

Parágrafo único. O partido político não se equipara às entidades paraestatais.

Art. 2º É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos cujos programas respeitem a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.

Art. 3º É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento.

(...)

Art. 16. Só pode filiar-se a partido o eleitor que estiver no pleno gozo de seus direitos políticos.

(...)

Art. 19. Deferido internamente o pedido de filiação, o partido político, por seus órgãos de direção municipais, regionais ou nacional, deverá inserir os dados do filiado no sistema eletrônico da Justiça Eleitoral, que automaticamente enviará aos juízes eleitorais, para arquivamento, publicação e cumprimento dos prazos de filiação partidária para efeito de candidatura a cargos eletivos, a relação dos nomes de todos os seus filiados, da qual constará a data de filiação, o número dos títulos eleitorais e das seções em que estão inscritos.

(...)

§ 2º Os prejudicados por desídia ou má-fé poderão requerer, diretamente à Justiça Eleitoral, a observância do que prescreve o **caput** deste artigo.

(...)

Art. 20. É facultado ao partido político estabelecer, em seu estatuto, prazos de filiação partidária superiores aos previstos nesta Lei, com vistas a candidatura a cargos eletivos.

Parágrafo único. Os prazos de filiação partidária, fixados no estatuto do partido, com vistas a candidatura a cargos eletivos, não podem ser alterados no ano da eleição.

(...)

Art. 22. O cancelamento imediato da filiação partidária verifica-se nos casos de:

I - morte;

II - perda dos direitos políticos;

III - expulsão;

IV - outras formas previstas no estatuto, com comunicação obrigatória ao atingido no prazo de quarenta e oito horas da decisão.

V - filiação a outro partido, desde que a pessoa comunique o fato ao juiz da respectiva Zona Eleitoral.

Parágrafo único. Havendo coexistência de filiações partidárias, prevalecerá a mais recente, devendo a Justiça Eleitoral determinar o cancelamento das demais.

Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.

Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:

I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

II - grave discriminação política pessoal; e

III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

(...)

Art. 61. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para a fiel execução desta lei.

## **LEI DAS INELEGIBILIDADES**

(Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990)

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

a) os inalistáveis e os analfabetos;

- b) os membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subseqüentes ao término da legislatura;
- c) o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subseqüentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos;
- d) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;
- e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:
1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;
  2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
  3. contra o meio ambiente e a saúde pública;
  4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
  5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
  6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
  7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
  8. de redução à condição análoga à de escravo;
  9. contra a vida e a dignidade sexual; e
  10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;
- f) os que forem declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos;
- g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;
- h) os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes;
- i) os que, em estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro, que tenham sido ou estejam sendo objeto de processo de liquidação judicial ou extrajudicial, hajam exercido, nos 12 (doze) meses anteriores à respectiva decretação, cargo ou função de direção, administração ou representação, enquanto não forem exonerados de qualquer responsabilidade;

- j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição;
- k) o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura;
- l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;
- m) os que forem excluídos do exercício da profissão, por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário;
- n) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão que reconhecer a fraude;
- o) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;
- p) a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, pelo prazo de 8 (oito) anos após a decisão, observando-se o procedimento previsto no art. 22;

q) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos;

II - para Presidente e Vice-Presidente da República:

a) até 6 (seis) meses depois de afastados definitivamente de seus cargos e funções:

1. os Ministros de Estado;
2. os chefes dos órgãos de assessoramento direto, civil e militar, da Presidência da República;
3. o chefe do órgão de assessoramento de informações da Presidência da República;
4. o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas;
5. o Advogado-Geral da União e o Consultor-Geral da República;
6. os chefes do Estado-Maior da Marinha, do Exército e da Aeronáutica;
7. os Comandantes do Exército, Marinha e Aeronáutica;
8. os Magistrados;
9. os Presidentes, Diretores e Superintendentes de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas e as mantidas pelo poder público;
10. os Governadores de Estado, do Distrito Federal e de Territórios;
11. os Interventores Federais;
12. os Secretários de Estado;

13. os Prefeitos Municipais;
  14. os membros do Tribunal de Contas da União, dos Estados e do Distrito Federal;
  15. o Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal;
  16. os Secretários-Gerais, os Secretários-Executivos, os Secretários Nacionais, os Secretários Federais dos Ministérios e as pessoas que ocupem cargos equivalentes;
- b) os que tenham exercido, nos 6 (seis) meses anteriores à eleição, nos Estados, no Distrito Federal, Territórios e em qualquer dos poderes da União, cargo ou função, de nomeação pelo Presidente da República, sujeito à aprovação prévia do Senado Federal;
- c) (Vetado);
- d) os que, até 6 (seis) meses antes da eleição, tiverem competência ou interesse, direta, indireta ou eventual, no lançamento, arrecadação ou fiscalização de impostos, taxas e contribuições de caráter obrigatório, inclusive parafiscais, ou para aplicar multas relacionadas com essas atividades;
- e) os que, até 6 (seis) meses antes da eleição, tenham exercido cargo ou função de direção, administração ou representação nas empresas de que tratam os arts. 3º e 5º da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962, quando, pelo âmbito e natureza de suas atividades, possam tais empresas influir na economia nacional;
- f) os que, detendo o controle de empresas ou grupo de empresas que atuem no Brasil, nas condições monopolísticas previstas no parágrafo único do art. 5º da lei citada na alínea anterior, não apresentarem à Justiça Eleitoral, até 6 (seis) meses antes do pleito, a prova de que fizeram cessar o abuso apurado, do poder econômico, ou de que transferiram, por força regular, o controle de referidas empresas ou grupo de empresas;
- g) os que tenham, dentro dos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito, ocupado cargo ou função de direção, administração ou representação em entidades representativas de classe, mantidas, total ou parcialmente, por contribuições impostas pelo poder Público ou com recursos arrecadados e repassados pela Previdência Social;
- h) os que, até 6 (seis) meses depois de afastados das funções, tenham exercido cargo de Presidente, Diretor ou Superintendente de sociedades com objetivos exclusivos de operações financeiras e façam publicamente apelo à poupança e ao crédito, inclusive através de cooperativas e da empresa ou estabelecimentos que gozem, sob qualquer forma, de vantagens asseguradas pelo poder público, salvo se decorrentes de contratos que obedeçam a cláusulas uniformes;
- i) os que, dentro de 6 (seis) meses anteriores ao pleito, hajam exercido cargo ou função de direção, administração ou representação em pessoa jurídica ou em empresa que mantenha contrato de execução de obras, de prestação de serviços ou de fornecimento de bens com órgão do Poder Público ou sob seu controle, salvo no caso de contrato que obedeça a cláusulas uniformes;
- j) os que, membros do Ministério Público, não se tenham afastado das suas funções até 6 (seis) meses anteriores ao pleito;
- I) os que, servidores públicos, estatutários ou não, dos órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, inclusive das fundações mantidas pelo Poder Público, não se afastarem até 3 (três) meses anteriores ao pleito, garantido o direito à percepção dos seus vencimentos integrais;
- III - para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;
- a) os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República especificados na alínea a do inciso II deste artigo e, no tocante às demais alíneas, quando se tratar de repartição pública, associação ou empresas que operem no território do Estado ou do Distrito Federal, observados os mesmos prazos;
- b) até 6 (seis) meses depois de afastados definitivamente de seus cargos ou funções:

1. os chefes dos Gabinetes Civil e Militar do Governador do Estado ou do Distrito Federal;
2. os comandantes do Distrito Naval, Região Militar e Zona Aérea;
3. os diretores de órgãos estaduais ou sociedades de assistência aos Municípios;
4. os secretários da administração municipal ou membros de órgãos congêneres;

IV - para Prefeito e Vice-Prefeito:

- a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, observado o prazo de 4 (quatro) meses para a desincompatibilização;
- b) os membros do Ministério Público e Defensoria Pública em exercício na Comarca, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito, sem prejuízo dos vencimentos integrais;
- c) as autoridades policiais, civis ou militares, com exercício no Município, nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito;

V - para o Senado Federal:

- a) os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República especificados na alínea a do inciso II deste artigo e, no tocante às demais alíneas, quando se tratar de repartição pública, associação ou empresa que opere no território do Estado, observados os mesmos prazos;
- b) em cada Estado e no Distrito Federal, os inelegíveis para os cargos de Governador e Vice-Governador, nas mesmas condições estabelecidas, observados os mesmos prazos;

VI - para a Câmara dos Deputados, Assembléia Legislativa e Câmara Legislativa, no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para o Senado Federal, nas mesmas condições estabelecidas, observados os mesmos prazos;

VII - para a Câmara Municipal:

- a) no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para o Senado Federal e para a Câmara dos Deputados, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização;
- b) em cada Município, os inelegíveis para os cargos de Prefeito e Vice-Prefeito, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização.

(...)

Art. 2º Compete à Justiça Eleitoral conhecer e decidir as arguições de inelegibilidade.

(...)

Art. 15. Transitada em julgado ou publicada a decisão proferida por órgão colegiado que declarar a inelegibilidade do candidato, ser-lhe-á negado registro, ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput**, independentemente da apresentação de recurso, deverá ser comunicada, de imediato, ao Ministério Público Eleitoral e ao órgão da Justiça Eleitoral competente para o registro de candidatura e expedição de diploma do réu.

(...)

Art. 18. A declaração de inelegibilidade do candidato à Presidência da República, Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeito Municipal não atingirá o candidato a Vice-Presidente, Vice-Governador ou Vice-Prefeito, assim como a destes não atingirá aqueles.

Art. 19. As transgressões pertinentes à origem de valores pecuniários, abuso do poder econômico ou político, em detrimento da liberdade de voto, serão apuradas mediante investigações jurisdicionais realizadas pelo Corregedor-Geral e Corregedores Regionais Eleitorais.

Parágrafo único. A apuração e a punição das transgressões mencionadas no **caput** deste artigo terão o objetivo de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta, indireta e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.



(...)

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito:

(...)

XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar;

(...)

XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam.

(...)

Art. 26-C. O órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra as decisões colegiadas a que se referem as alíneas *d*, *e*, *h*, *j*, *l* e *n* do inciso I do art. 1º poderá, em caráter cautelar, suspender a inelegibilidade sempre que existir plausibilidade da pretensão recursal e desde que a providência tenha sido expressamente requerida, sob pena de preclusão, por ocasião da interposição do recurso.

§ 1º Conferido efeito suspensivo, o julgamento do recurso terá prioridade sobre todos os demais, à exceção dos de mandado de segurança e de **habeas corpus**.

§ 2º Mantida a condenação de que derivou a inelegibilidade ou revogada a suspensão liminar mencionada no **caput**, serão desconstituídos o registro ou o diploma eventualmente concedidos ao recorrente.

§ 3º A prática de atos manifestamente protelatórios por parte da defesa, ao longo da tramitação do recurso, acarretará a revogação do efeito suspensivo.

(...)

Art. 28. Revogam-se a Lei Complementar nº 5, de 29 de abril de 1970 e as demais disposições em contrário.

## LEI DA FICHA LIMPA

(Lei Complementar n.º 135, de 4 de junho de 2010)

Art. 1º Esta Lei Complementar altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências.

Art. 2º A Lei Complementar nº 64, de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

Art. 3º Os recursos interpostos antes da vigência desta Lei Complementar poderão ser aditados para o fim a que se refere o **caput** do art. 26-C da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, introduzido por esta Lei Complementar.

## **RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

### **Resolução n.º 22.715, de 28 de fevereiro de 2008**

Art. 41. A decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada em até 8 dias antes da diplomação (Lei nº 9.504/97, art. 30, § 1º).

§ 1º Desaprovadas as contas, o juízo eleitoral remeterá cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral para os fins previstos no art. 22 da Lei Complementar nº 64/90 (Lei nº 9.504/97, art. 22, § 4º).

§ 2º Na hipótese de aplicação irregular de recursos do Fundo Partidário ou da ausência de sua comprovação, a decisão que julgar as contas determinará a sua devolução ao Erário.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no § 1º, a decisão que desaprovar as contas de candidato implicará o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral durante o curso do mandato ao qual concorreu.

### **Resolução n.º 23.376, de 1º de março de 2012**

Art. 52. A decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada até 8 dias antes da diplomação (Lei nº 9.504/97, art. 30, § 1º).

§ 1º Na hipótese de gastos irregulares de recursos do Fundo Partidário ou da ausência de sua comprovação, a decisão que julgar as contas determinará a devolução do valor correspondente ao Tesouro Nacional no prazo de 5 dias após o seu trânsito em julgado.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no § 1º, a decisão que desaprovar as contas de candidato implicará o impedimento de obter a certidão de quitação eleitoral.

### **Resolução n.º 23.382, de 28 de junho de 2012**

O Tribunal Superior Eleitoral, no uso das atribuições que lhe conferem o artigo 23, inciso IX, do Código Eleitoral e o artigo 105 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, resolve:

Art. 1º Excluir do artigo 52 da Resolução-TSE nº 23.376, de 1º de março de 2012, o § 2º e transformar o § 1º em parágrafo único.

Art. 2º Republique-se na íntegra a Resolução-TSE nº 23.376/2012 com as alterações efetuadas por esta resolução.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

### **Resolução n.º 23.607, de 17 de dezembro de 2019**

Art. 33. Partidos políticos e candidatos podem arrecadar recursos e contrair obrigações até o dia da eleição.

§ 1º Após o prazo fixado no **caput**, é permitida a arrecadação de recursos exclusivamente para a quitação de despesas já contraídas e não pagas até o dia da eleição, as quais deverão estar integralmente quitadas até o prazo de entrega da prestação de contas à Justiça Eleitoral.

### **Resolução n.º 23.609, de 18 de dezembro de 2019**

Art. 27. O formulário RRC deve ser apresentado com os seguintes documentos anexados ao CANDex:

(...)

§ 5º A prova de alfabetização de que trata o inciso IV pode ser suprida por declaração de próprio punho preenchida pelo interessado, em ambiente individual e reservado, na presença de servidor de qualquer Cartório Eleitoral do território da circunscrição em que o candidato disputa o cargo, ainda que se trate de eleições gerais.

(...)

Art. 44. Qualquer cidadão no gozo de seus direitos políticos pode, no prazo de 5 (cinco) dias contados da publicação do edital relativo ao pedido de registro, dar notícia de inelegibilidade ao órgão competente da Justiça Eleitoral para apreciação do registro de candidatos, mediante petição fundamentada.

### **Resolução n.º 23.611, de 19 de dezembro de 2019**

Art. 193. No momento da totalização, serão computados como válidos os votos dados a:

I - chapa deferida por decisão transitada em julgado;

II - chapa deferida por decisão ainda objeto de recurso;

III - chapa que tenha candidato cujo pedido de registro ainda não tenha sido apreciado pela Justiça Eleitoral, inclusive em decorrência de substituição de candidato ou anulação de convenção, desde que o DRAP respectivo ou o registro do outro componente da chapa não esteja indeferido, cancelado ou não conhecido.

(...)

§ 3º A validade definitiva dos votos atribuídos às chapas indicadas nos incisos II e III será condicionada ao trânsito em julgado de decisão de deferimento da chapa.

(...)

Art. 196. No momento da totalização, serão computados como válidos os votos dados a candidato cujo registro se encontre em uma das seguintes situações:

I - deferido por decisão transitada em julgado;

II - deferido por decisão ainda objeto de recurso;

III - não apreciado pela Justiça Eleitoral, inclusive em decorrência de substituição de candidato ou anulação de convenção.

§ 1º O cômputo como válido do voto dado ao candidato pressupõe o deferimento ou a pendência de apreciação do DRAP.